

## **Résztétel vagy kizárás? A hazai városfejlesztés értékelése a folyamatok aspektusából\***

*Bajmócy Zoltán – Gébert Judit – Málovics György – Juhász Judit –  
Méreiné Berki Boglárka – Elekes Zoltán – Páli-Dombi Judit*

*Amartya Sen képességszemlélete szerint a fejlődési folyamat alakításának szabadsága a jóllét része. Ennek megfelelően a helyi fejlesztések eredménye mellett azok folyamatát is értékelni kell. Jelen tanulmány a helyi fejlesztések folyamat-aspektusát értékeli a képességszemlélet alapján. Tehát fókuszában a „mit” helyett a „hogyan” kérdése áll.*

*A képességszemléletre alapozó elemzési keret segítségével értékeltük a hazai megyei jogú városok helyi fejlesztési dokumentumait, és a fejlesztések érintettjeivel készült interjúkat. Legfontosabb következtetésünk, hogy az érintetteknek alig van lehetőségük a folyamatok alakítójává válni. Valójában a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos döntések meghozatalában a szereplők nagyon szűk köre vesz részt. A döntések az érintettek többsége számára átláthatatlan és befolyásolhatatlan csatornákon keresztül születnek. A „partnerség” és „társadalmasítás” nem válik a folyamatok alakításának térvé. A részvételiség kudarca ugyanakkor nem érv a képviselői alapon hozott döntések mellett. Ugyanis a képviselői és szakértői hatalmon alapuló döntés-előkészítési és döntéshozatali mechanizmus jelen formájában nem tölti be a tőle elvárható funkciókat. A képességek szemszögéből értékelve, sem a szükséges szempontok becsatornázására, sem a megfelelő minőségű tudás létrehozására, sem az értékviták lefolytatására nem alkalmas. Ezen problémák kiküszöböléséhez a hazai helyi fejlesztési folyamatok gyökeres újragondolására volna szükség. Ehhez alapot adhat, hogy a helyi fejlesztési folyamatok minősége nem csak a képességszemlélet, de az érintettek észlelése szerint is messze áll az ideálistól.*

*Kulcsszavak: képességszemlélet, folyamat-aspektus, részvétel, megyei jogú városok*

### **1. Bevezetés**

Jelen tanulmány a hazai megyei jogú városok példáján keresztül a helyi gazdaságfejlesztés folyamatára koncentrál. Abból indul ki, hogy a helyi fejlesztések eredményétől függetlenül is elengedhetetlen a folyamat elemzése, hiszen a folyamat alakításának lehetősége önmagában is része a jóllétnek (Sen 2003).

---

\* Jelen tanulmány részben épít a *Tér és Társadalom* folyóirat 30. évfolyamának 2. számában „Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából” című cikkekre (Bajmócy et al. 2016b). Jelzett cikk szintén a kötet alapját képző OTKA K-109425 projekt keretében készült.

A helyi fejlesztési folyamatok gyakorlatilag valamennyi helyi szereplő tevékenységére/életére hatással vannak. De vajon az érintett szereplőknek milyen lehetősége van arra, hogy formálói (ágensei) legyenek e folyamatoknak? Vajon a tervezésben történő érintetti részvétel valóban a folyamatok alakításának szabadságát kínálja? Egyáltalán értékelik-e a hazai szereplők a részvétel lehetőségét? És vajon a részvétellel, mint eszközzel tudnak-e élni, hogy így előmozdíthassák a számukra kívánatosabb fejlesztési beavatkozásokat?

A hazai helyi fejlesztési folyamatok kutatásának különös aktualitást ad, hogy 2012 során jelentősen megváltozott a helyi tervezési folyamatok jogszabályi kerete. Ennek egyik folyományaként 2013 és 2014 során valamennyi hazai megyei jogú város új városfejlesztési koncepciót (VFK) és integrált településfejlesztési stratégiát (ITS) fogadott el<sup>1</sup>.

A korábban fennálló szabályozás a véleményezés jogát a folyamat bizonyos pontjain gyakorlatilag valamennyi érintett számára biztosította. Ugyanakkor nem szolgáltat semmilyen biztosítékkal arra vonatkozóan, hogy a szereplők biztosan értesülni fognak arról, hogy elindult a tervezési folyamat, illetve, hogy a megfogalmazott véleményeket bármilyen módon figyelembe fogják venni. Ezen felül a jogszabályi környezet az előírt részvételi folyamat elhagyását sem szankcionálta, az eljárási hibák nem eredményezték az elfogadott tervek érvénytelenségét.

A 2012-es jogszabályi változást<sup>2</sup> 1999-től kezdődően egy olyan trend előzte meg, amely egyre szűkítette a helyi tervezésben történő érintetti részvétel lehetőségeit (Bajmócy 2011). Egyrészt folyamatosan bővült azon (elsősorban a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat módosításához kötődő) kivételek köre, amikor az érintetti véleményezés folyamata elhagyható. Emellett megjelent a „nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű” beruházás fogalma, majd folyamatosan és radikálisan bővült az ide sorolható fejlesztési projektek köre. E kategória a helyi szint tervezésből történő teljes kihagyását teszi lehetővé.

A 2013-tól hatályos új szabályok lényegében a települési önkormányzatok hatáskörébe utalták a partnerségi szabályok meghatározását. Minimális peremfeltételek mellett, gyakorlatilag az önkormányzatok dönthetik el, hogy kit tekintenek érintettnek és őket milyen módon kívánják bevonni. Ezzel párhuzamosan egy új tervtípus jelent meg: a *partnerségi egyeztetési terv (PET)*. Az önkormányzatok a tervezési folyamat megkezdése előtt először a partnerségi szabályokat rögzítik és fogadják el, ezt követően kezdődhet a VFK és az ITS kialakítása. Mindez több szempontból is érdekes új helyzetet teremtett.

---

<sup>1</sup> E felülvizsgálatra a regionális operatív programok biztosították a forrást és egyben ez szabta meg a tervkészítés időbeni ütemezését is. A VFK és ITS célját és kötelező tartalmi elemeit az 1997. évi LXXXVIII. tv. és a 314/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet szabályozza. Ezen kívül a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Városfejlesztési Kézikönyvben részletezte a településekkel szembeni pontos elvárásokat (NFGM 2012).

<sup>2</sup> A tárgyalt jogszabályi változások 2013-tól hatályosak.

- Egyrészt nagyobb mozgásteret adott a települések számára, így látszólag decentralizálta a partnerségi folyamat szabályainak kialakítását.
- Ösztönzést adhatott arra, hogy a helyi önkormányzatok valóban végiggondolják, hogy mely szereplőket tekintenek érintetteknek, és mi a céljuk a partnerségi folyamattal.
- A korábbi helyzettel ellentétben jelentős különbségek jelenhetnek meg a települések gyakorlatában. Az új helyzet a részvételi lehetőségek bővülését és szűkülését is eredményezheti (településenként, de akár egyes szereplőcsoportonként változóan).
- Előállhat az az eset, amikor a részvétel hagyományosan értelmezett szabadsága (a korlátozás hiánya) sem áll fenn egyes szereplők számára. Ha egy önkormányzat – a saját maga által felállított szabályok szerint – nem tekinti partnernek a szereplőt, akkor szinte semmilyen hivatkozási alapja nem marad a tervezési folyamatba történő bekapcsolódás kikényszerítésére. Ugyanakkor más szereplők számára az új szabályok akár a részvétel korábbiánál magasabb szintjét is eredményezhetik.

Azaz a változás egy több mint másfél évtizede tartó centralizációs, és a részvételi lehetőségeket szűkítő trendbe illeszkedve kínált látszólag teret a decentralizációnak: valós döntési hatalmat adva a tervezés folyamat-aspektusa kapcsán a helyi önkormányzatoknak. Ugyanakkor a folyamat ütemezése és bizonyos partnerségi elemek kapcsán részletekbe menő ajánlásokat fogalmaztak meg a minisztériumok. Ezen felül a teljes hazai területi tervezési folyamatra (beleértve a helyi szinten folyó tervezést is) jellemző a nagyon erőteljes országos pártpolitikai befolyás (Varró–Faragó 2016). Ennek megfelelően kérdés, hogy az új szabályok valójában milyen változásokat indítottak el; az új közegben milyen lehetőségei vannak a szereplőknek a helyi fejlesztési folyamatok aktív alakítójává válni?

A tanulmány második fejezetében felvázoljuk azokat az elméleti szempontokat, amelyek a részvétel empirikus értékeléséhez alapul szolgálnak kutatásunkban. Ezek a szempontokon alapszik elemzési keretünk. A harmadik fejezetben bemutatjuk az elemzés módszerét és a kialakított elemzési keretet. A negyedik fejezetben tárgyaljuk eredményeinket elemzési keretünk mentén, végül levonjuk következtetésinket.

## **2. A helyi fejlesztési folyamatok alakításának szabadsága**

A fejlesztések folyamat-aspektusa kapcsán talán az érintetti (és főként: állampolgári, közösségi) részvétel kérdésköre az, amely a legélénkebb szakirodalmi érdeklődésre tart számot. A hosszú évtizedek óta folyó gondolkodás és viták központi té-

maként kezelik a helyi fejlesztések kapcsán az érintettekkel való együttműködés lehetőségeit és korlátait, és az ezzel kapcsolatos elméleti megfontolásokat (Friedman 1998, Innes 2004). Miközben a viták gyakran érintik a téma filozófiai alapjait (Foucault 1982, Habermas 1987, Dryzek 2000, Ploger 2001), a vonatkozó szakirodalom nagyon jelentős része empirikus alapokon nyugszik (Arnstein 1969, Maier 2001, Innes 2004, Besson–Martí 2006). Konkrét technikák és esetek leírásának sora informálja a részvétellel kapcsolatos gondolkodást (pl. Crosby 1995, Cooke 2000, Smith–Wales 2000, Cabannes 2004, Carpini et al. 2004, Steyaert–Lisoir 2005, Frediani 2007, Bodorkós–Pataki 2009). A hazai szűkebb regionális tudományi szakirodalomban is élénken kutatott terület a helyi fejlesztésben / tervezésben történő érintetti részvétel (pl. Faragó 2005, Rechnitzer 2007, Csanádi et al. 2010, Reisinger 2010, Bajmócy–Gébert 2014, Pálné Kovács 2015).

A *képességszemlélet-alapú helyi fejlesztés* természetesen elkötelezett a széles körű részvételen alapuló, deliberatív tervezési folyamatok mellett<sup>3</sup> (Crocker 2007, Bajmócy–Gébert 2014). Ugyanakkor a képességszemlélet gyökerei nincsenek kapcsolatban a várostervezés szakirodalmával (jóllehet a két terület számos ponton érintkezik és kommunikálni tud egymással). A képességszemlélet elsősorban a *jóléttel* kapcsolatos gondolkodás keretezéséül szolgál. Központi szerepet játszik benne az *információs bázis* fogalma (mely szempontok figyelembevétele lehet releváns a fejlesztéssel kapcsolatos közösségi döntések meghozatalakor), és a fejlesztési folyamat aktív alakításának lehetősége (az *ágencia*)<sup>4</sup>.

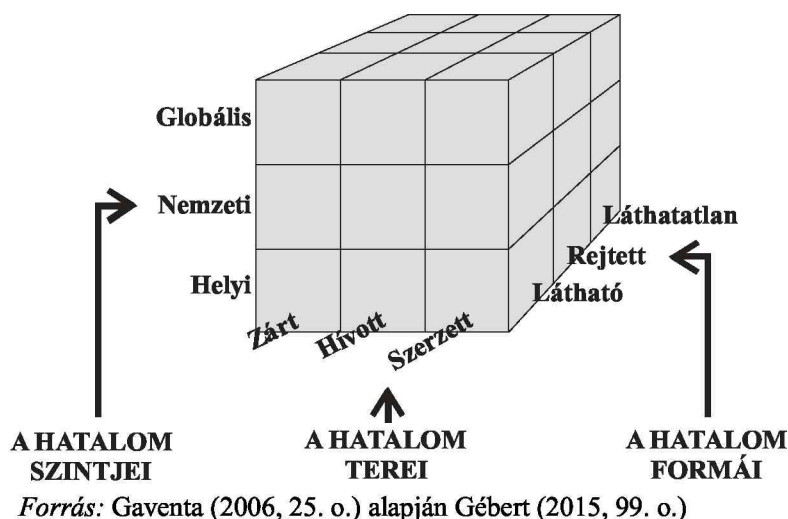
Ezek nyomán a képességszemlélet elsősorban arra kérdez rá, hogy a szereplőknek milyen lehetősége van a *fejlődési folyamat alakítójává, ágensévé* (és nem csupán „elszenvedőjévé”) válni. Ez a lehetőség önmagában is értékes (mint választható lehetőség értéket tulajdonítunk neki), és mint eszköz is fontos, hiszen a folyamatok alakítása révén a szereplők előmozdíthatják a számukra kívánatos fejlesztési eredményeket (Sen 1993, Sen 2003, Robeyns 2005).

Így a tervezési folyamatokban történő részvétellel kapcsolatban a képességszemlélet alapján elsősorban az a kérdés adódik, hogy maga a tervezési folyamat tekinthető-e egyáltalán az ágencia terének? Amennyiben úgy találjuk, hogy nem (mert például az elfogadott tervek egyszerűen bekerülnek egy íróasztal fiókjába és nem alakítják a valóságot), úgy az alábbi kérdések adódnak: (1) a szereplőknek milyen lehetőségei vannak más csatornákon keresztül alakítani a helyi fejlesztési folyamatokat; illetve (2) hogyan válhatna a tervezési folyamat valóban az ágencia terévé? Így a képességszemlélet-alapú vizsgálódásnak a tervezési folyamat során formálisan létrehozott „hívott terek” mellett, a folyamatok alakításának más csatornáit is vizsgálat tárgyává kell tennie (ki kell szélesíteni az értékelés információs bázisát).

<sup>3</sup> Jelen kötet 3. tanulmányában részletesen érveltünk e mellett: „A helyi gazdaságfejlesztés körvonalai a képességszemlélet alapján”.

<sup>4</sup> E fogalmakat részletes körüljárja a kötet 2. tanulmánya: „A képességszemlélet alapjai”.

1. ábra A hatalomkocka



Tulajdonképpen ezt teszi Gaventa (2006) amikor a hatalom szintjeit, formáit és tereit rendszerezi. Gaventa *hatalomkockájában* – a képességszemlélethez hasonlóan – fontos szerepet játszik a szabadság koncepciója. Hayward (1998, 21. o.) nyomán – Sen (2003) értelmezéséhez hasonlóan – a szabadság a valamire való tényleges lehetőséget jelöli nála: hogy „valaki hatékonyan részt vehessen annak meghatározásában, hogy egy társadalomban mi lehetséges”. Ennek megfelelően a részvétel, mint szabadság „nem egyszerűen az előre adott keretek közti hatékony részvétel joga, hanem azt is magában foglalja, hogy kijelöljük és alakítsuk a részvétel terét” (Gaventa 2006, 26. o.).

Gaventa (2006) *hatalomkockája* három dimenzió mentén vizsgálja a cselekvés lehetőségét (1. ábra). A *hatalom szintjei* (helyi, nemzeti, globális) mellett elkülöníti a hatalom *tereit* (zárt, hívott és szerzett) valamint *formáit* (látható, rejtett, láthatatlan). Rámutat, hogy a döntések jelentős része továbbra is zárt terekben zajlik, amelynek szereplői valamiféle (pl. szakértői, vagy politikai képviselői) felhatalmazás útján vesznek részt a folyamatban. A tervezés során jellemzően a zárt tér bővül átmenetileg hívott térré, amely egyben azt is jelenti, hogy a hívott tér határait meghatározó befolyással lehetnek a zárt tér szereplői. Ezektől lényegesen eltér az, amikor az érintettek az érvényben lévő kereteket átlépve (nem betartva) *szerzett tereket* alakítanak ki a befolyásolásra.

A hatalomkocka továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy a különböző terekben és szinteken a *hatalomgyakorlás nem mindig ölt látható formát*. Például bizonyos szereplők befolyásolni tudják, hogy milyen problémák kerülnek a döntéshozatalba és mely érintettek vesznek benne részt (rejtett hatalom). A láthatatlan hatalom pedig a politikai részvétel pszichológiai és ideológiai határainak alakítására utal. Sokszor komoly problémák nem csak a döntéshozói asztalról hiányoznak, de a különböző érintettek észleléséből is kimaradnak. Ezek a csatornák befolyásolják, hogyan gondolkodnak az emberek a saját

helyükről a világban, mit gondolnak elfogadható helyzetnek a saját alá-, vagy fölérendeltségükkel kapcsolatban.

A képességszemlélet amellet, hogy kiszélesíti a folyamat-aspektussal kapcsolatos érdeklődés információs bázisát, könnyen építeni is tud az elmúlt évtizedek során felhalmozott, részvétellel kapcsolatos szakirodalmi ismeretekre. Sen (2003) megközelítésében – Habermashoz (1987) hasonlóan – központi szerepet kap a józan belátáson alapuló konszenzuskeresés. A fejlesztési célok kijelölése nem más, mint a „jó okkal” értékesnek tartott képességek listájának megadása, amelyhez a képességszemléletben elengedhetetlen a nyílt megvitatás. Ahogyan Sen (2003, 240. o.) fogalmaz: „értékeinket csak akkor tudjuk megfelelő tájékozottsággal és nem mások irányítása alatt kialakítani, ha egymással nyíltan kommunikálhatunk és vitatkozhatunk”.

Ezzel együtt a képességszemléletből egyáltalán nem következik, hogy a közösségi célok megfelelő kijelöléséhez a habermasi értelemben vett ideális folyamatra volna szükség. Egyrészt a résztvevőknek jó okuk lehet arra, hogy elfogadjanak bizonyos (akár szakértői, akár politikai képviselői) hierarchiakat, illetve hogy reflektáljanak az érintettség eltérő fokából adódó eltérő „tétékre”. Így például jó okunk lehet egy döntést legitimnek tekintni akkor is, ha az nem egyezik a saját szempontjainkkal, de felismerjük, hogy más szereplők számára nagyobb a döntés tétje és ők ezt a megoldást választanák.

Másrészt a képességszemlélet a legitim szempontok sokféleségét hangsúlyozza. Ennek kapcsán párhuzamba hozható Innes (2004) kommunikatív tervezéssel kapcsolatos érveivel, miszerint a konszenzuskereső folyamat lényege, hogy a szereplők között nincs egyetértés (értékek és érdekek kapcsán), viszont a döntés mindenki számára téttel bír, amelyet bizonytalanság övez. A helyi fejlesztési döntéseket pedig pont ezek jellemzik.

Ezen felül Sen (1999) rámutat, hogy gyakran téves elvárásaink vannak a közösségi döntések, és az azok kapcsán szükséges konszenzussal kapcsolatban. A helyi fejlesztések gyakorlata során ugyanis nem kell minden részletben egyetérteni, vagy minden részletet kidolgozni ahhoz, hogy jó okkal értékesnek tartott közösségi döntés születessen. Ahhoz például, hogy a mélyszegénységet megakadályozzuk, nem feltétlenül kell a jövedelmek elosztásának legigazságosabb módját megtalálni. Avagy ahhoz, hogy egy közparktól elvárt funkciókat meghatározzuk, nem szükséges a kiviteli terv részletességével tárgyalni az elképzeléseket.

A képességszemlélet számára központi kérdés, hogy a szereplőket *korlátozza-e valami abban*, hogy a tervezési folyamat számukra jó okkal értékes legyen (a folyamatok alakításának szabadságát biztosítsa). Mindennek során a képességszemléletből kiinduló vizsgálódás jó hasznát tudja venni a tervezési szakirodalom azon részének, amely Foucault (1982) inspirációja nyomán a hatalom szerepére mutat rá. A korlátozó tényezőkre (avagy a seni terminológiával élve *átváltási tényezőkre*) *irányított figyelem* egyben a folyamatok alakításának kívánatos irányát is megmutatja, hiszen a képességszemléletben a fejlődési folyamat nem más, mint az egyének által ténylegesen élvezhető szabadság (a képességek) bővülése (Sen 2003, Samuels 2005).

Ezen felül a képességszemlélet egy további aspektust kínál a helyi fejlesztési folyamatok elemzéséhez. A deliberatív részvétel a képességszemléletben nem egyszerűen a politikai értelemben vett befolyásolásra vonatkozik. A közösség által értékesnek tartott képességek listájának kimunkálása, a megfelelő eszközök kiválasztása, az átváltási tényezők azonosítása a jóllét szempontjából *releváns tudás megalkotásának* terét is jelenti (Bajmócy–Gébert 2014). Azaz a folyamatok alakításának szabadsága azt is magában foglalja, hogy lehetőség legyen a közösségi döntések megfelelő (elegendően bő) információs bázisának kialakítására.

A képességszemlélet, mint elemzési keret tehát a tervezési szakirodalomban megjelenő szempontokhoz az alábbiakkal tud hozzájárulni: (1) a tervezésben történő részvételtől a hangsúlyt a fejlődési folyamat alakításának szabadságára (agency freedom) helyezi; (2) az érintettek szabadsághiányát (unfreedom) eredményező átváltási tényezők azonosítására és lebontására irányítja a figyelmet; és (3) a részvételre egyszerre tekint politikai és tudás-előállítási folyamatként.

### 3. Az elemzés módszere

A képességszemlélet a helyi fejlesztési folyamatok kapcsán a legitim érintetti szempontok sokaságára és ezek nyílt megvitatásának jelentőségére hívja fel a figyelmet (Sen 2003). Ennek megfelelően empirikus munkánk során *kvalitatív módszerekre* építettünk. A hazai megyei jogú városok fejlesztési dokumentumait és a helyi fejlesztés érintettjeivel készített interjúk átiratait kvalitatív tartalom-elemzés segítségével elemeztük.

A *dokumentumelemzés* során a fejlesztési dokumentumok tartalmáról, az általuk kijelölt fejlesztési keretről nyertünk képet. 23 hazai megyei jogú város<sup>5</sup> esetén elemeztük:

- a 2014 során elfogadott Városfejlesztési Konceptiókat (VFK),
- a 2014 során elfogadott Integrált Településfejlesztési Stratégiákat (ITS),
- a VFK és ITS tervezési folyamatához kapcsolódó, 2013 során elfogadott Partnerségi Egyeztetési Terveket (PET), illetve
- az ezek elfogadásához kapcsolódó közgyűlési ülések jegyzőkönyveit.

2015 és 2016 során három hazai településen (Kecskemét, Pécs és Szeged) félig strukturált *egyéni mélyinterjúkat* készítettünk<sup>6</sup>. Ezek lehetővé tették, hogy feltár-

<sup>5</sup> Projektünkben a fejlesztési dokumentumok vizsgálata nem terjedt ki Budapestre. A fővárosra a megyei jogú városokétól részben eltérő szabályok vonatkoznak.

<sup>6</sup> Az interjúfonalat a 4. melléklet tartalmazza.

juk a helyi fejlesztési folyamatok érintettjeinek interpretációit (a fejlesztési dokumentumok tartalmával és általában a fejlesztési folyamatokkal kapcsolatban), illetve képet kapjunk arról, hogy a tervdokumentumok milyen módon és mértékben gyakorolnak hatást a tényleges fejlesztési folyamatokra. Kecskemét kapcsán a mintába kerülés egyik legfontosabb szempontja a Mercedes betelepülése nyomán tapasztalt gazdasági struktúraváltás és fejlesztési irányváltás volt. Pécs esetén a Partnerségi Egyeztetési Terv tartalma, illetve az előző fejlesztési ciklusban meghatározó szerepet kapó Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt voltak mérvadóak. Szegedet az egyetem markáns szerepe mellett a domináns szektor hiánya tette érdekessé.

Úgynevezett „utazó” interjúk<sup>7</sup> készültek, amelyek célja a megkérdezettek véleményének megismerése. Az interjúk rögzítésre majd anonim módon szó szerinti begépelésre kerültek. A begépelte szövegek szolgálták az elemzés alapjául. Három interjúalany nem egyezett bele hangfelvétel készítésébe, így ezekben az esetekben az átirat jegyzet alapján készült.

A három településen 49 főt kérdeztünk meg. Az interjúalanyok kiválasztásakor részint a helyi fejlesztési dokumentumok elemzésére támaszkodtunk (a dokumentumok készítésében részt vevők, abban nevesített, azokhoz hozzászólást készítő, illetve a közgyűlési vitákon aktívan részt vevő szereplők). Ezt a „szakértői kiválasztást” hólabda módszerrel egészítettük ki: az interjúalanyok által javasolt, illetve a beszélgetések során említett szereplők megkeresésével.

A három település tekintetében összességében kiegyensúlyozott mintával tudtunk dolgozni. A 49 megkérdezettből 15 kecskeméti, 19 pécsi és 15 szegedi volt. A szereplők szektorok közti megoszlása<sup>8</sup> összességében viszonylag egyenletes (1. táblázat), ám az egyes városok tekintetében ez nem feltétlenül igaz. Például Kecskeméten felül-, míg Pécsen alul-reprezentáltak a civil szféra szereplői az interjúalanyok között.

1. táblázat Az interjúalanyok megoszlása városok és szektorok között

Város	Interjúk száma	Interjúalany szektora					
		Civil	Kutató	Üzleti szféra	Politikus	Önkormányzat, önkormányzati tulajdonú cégek	Tervezői oldal
Kecskemét	15	9	2	4	3	2	1
Pécs	19	2	6	6	3	4	8
Szeged	15	5	1	6	4	1	4
<b>Összesen</b>	<b>49</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>13</b>

Forrás: saját szerkesztés

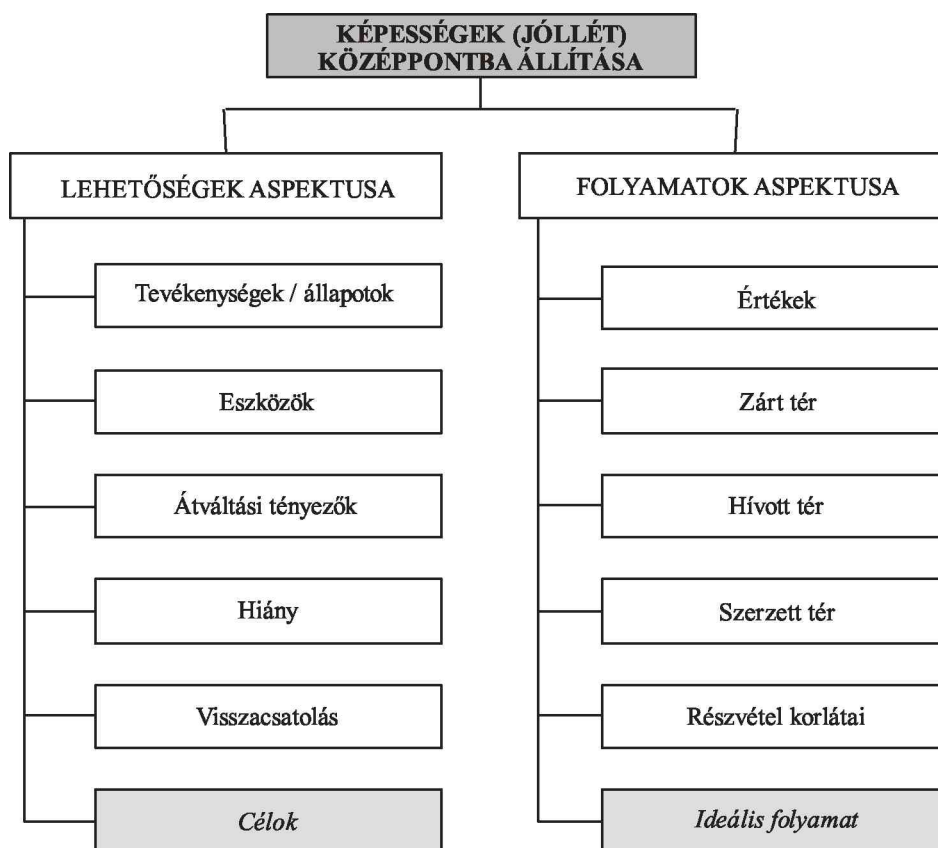
<sup>7</sup> A „bányász” (miner) interjú alapvetően az interjúalany által birtokolt speciális tudás felszínre hozására törekszik, míg az „utazó” (traveller) interjú jóval inkább a megkérdezett interpretációját, történeteit, igyekszik megismerni (Brinkmann–Kvale 2015). A kérdező és a megkérdezett „közös kalandozása” ez a laza interjúfonál által kijelölt tématerületen. Ebben az esetben a beszélgetés fonalát jóval inkább az interjúalany szabja meg. Ő hoz be új témákat és példákat a beszélgetésbe. A kérdező csak a már felszínre került témákra kérdez rá esetleg mélyebben.

<sup>8</sup> Egy interjúalany több szektorhoz is tartozhat (pl. kutató és civil aktivista).



A fejlesztési dokumentumok és az interjúkról készült átiratok elemzéséhez a képességszemlélet alapján *elemzési keret* állítottunk fel (2. ábra). Az elemzési keret két nagyobb részből áll, a lehetőségek aspektusából és a folyamatok aspektusából. Leegyszerűsítve a lehetőség-aspektus ad választ a „*mit fejlesztettek*” kérdésre, a folyamat-aspektus pedig a „*hogyan fejlesztették*” kérdésre. Jelen tanulmány a *folyamat-aspektust vizsgálja*.

2. ábra A kvalitatív tartalomelemzés során használt elemzési keret



Forrás: saját szerkesztés

A dokumentumok és az interjúk elemzése az itt bemutatott elemzési keretre épült. A szövegek feldolgozásához *tartalomelemzést* használtunk. Bár a tartalomelemzés eredendően kvantitatív szövegelemzést jelöl, az utóbbi időben e területen is megjelentek a kvalitatív módszerek is. Ennek megfelelően, tág értelemben, bármely olyan szövegelemzési módszert tartalomelemzésnek nevezhetünk, amelyek a tartalom valamiféle kategorizálására törekсенek (Titscher et al. 2000). Esetünkben a tartalomelemzés azt a célt szolgálta, hogy a szöveg tartalmát a *képességszemlélet alap-*

ján felállított elemzési keret kategóriáiba soroljuk, és e szerint rendezzük újra (2. táblázat). A kategóriákhoz tehát *deduktív* logika révén jutottunk el.

2. táblázat Az elemzés során használt kódok tartalma

Kód neve	Definíció	Leírás
<b>Értékek</b>	A fejlesztési folyamat során nyílttá váló, vagy potenciális nyílttá tehető értékek.	<i>Azok a szövegrészek, amelyekben az interjúalanyok az egyes szereplők, vagy fejlesztési lépések mögött meghúzódó értékekről, értékválasztási kérdésekről (dilemmákról), értékek mentén kirajzolódó konfliktusokról számolnak be.</i>
<b>Zárt tér</b>	Amikor a döntéseket egy zárt csoport, zárt ajtók mögött hozza (pl. a közgyűlés, vagy egy jogszabály által felállított testület).	<i>Azok a szövegrészek, amelyek arról szólnak, hogy mi történik a zárt terekben (pl. kik és milyen döntéseket hoznak ott meg, azokról mi a véleménye az interjúalanyoknak)?</i>
<b>Hívott tér</b>	Amikor a döntéshozatali jogosultsággal rendelkezők a folyamatba (vagy annak egyes részeibe) meghívják további szereplőket. Ennek általában valamilyen intézményesített formája van (pl. kerekasztal, munkacsoport, lakossági fórum).	<i>Azok a szövegrészek, amelyek arról szólnak, hogy mi történik a meghívott terekben. Kik vesznek ott részt, hogyan hívták meg őket oda, milyen jogosultságokkal vesznek részt a meghívottak, kik miről vitáztak, milyen döntéseket hoztak, azokról mi a véleménye az interjúalanyoknak?</i>
<b>Szerzett tér</b>	Amikor a folyamatból kimaradók próbálják megjeleníteni szempontjaikat, kikényszeríteni szempontjaik figyelembevételét (pl. nyílt levél, demonstráció).	<i>Azok a szövegrészek, amelyek arról szólnak, hogy mi történik a szerzett terekben (pl. kik és milyen módon szereztek teret, milyen kérdések kapcsán, hogyan működtek ezek a szerzett terek, ott kik miről vitáztak, milyen döntéseket hoztak, azokról mi a véleménye az interjúalanyoknak)?</i>
<b>Részvétel korlátai</b>	Azok a tényezők, amelyek akadályozzák a fejlesztési folyamatban való aktív részvételt.	<i>Azok a szövegrészek, ahol az interjúalanyok arról beszélnek, hogy, mi korlátozza őket, vagy más szereplőket (pl. lakosokat) abban, hogy szempontjaikat megjelenítsék a helyi gazdaságfejlesztés folyamatában, azokat a folyamat részévé tegyék. Miért nincs meg valakinek az őt érintő döntések befolyásolásának képessége?</i>
<b>Ideális folyamat</b>	A fejlesztés folyamat- aspektusával szemben megfogalmazott érintetti elvárások.	<i>Azok a szövegrészek, amelyekben az interjúalanyok arról beszélnek, hogy szerintük milyen a jó a városfejlesztési folyamat, milyen elvárást támasztanak a fejlesztési folyamatokkal szemben, mitől érdemi a részvétel?</i>

Forrás: saját szerkesztés

A használt kódok közül tehát az első ötöt közvetlenül a képességszemléletből vezettük le deduktív logikával. Az első kód a fejlesztési folyamat során elkerülhetetlen értékválasztási kérdésekre vonatkozik (értékek kód). A második-negyedik kód (zárt tér, hívott tér és szerzett tér) a helyi fejlesztési folyamatok alakításának lehetőségét kívánja megragadni Gaventa (2006) hatalomkockájának elemeit használva. Az

ötödik kód azt mutatja meg, hogy a szereplőket milyen tényezők akadályozhatják abban, hogy számukra a részvétel tényleges lehetőség legyen (részvétel korlátai kód). A korlátozás hiánya nem egyenlő a részvétel tényleges lehetőségével – és a képességszemlélet ez utóbbit állítja fókuszba.

A hatodik kód (ideális folyamat) különbözik a többitől. Ez a kategória kétségtelen jelentőséggel bír kutatásunk szempontjából, de itt a kódolás alapja nem a deduktív logika alapján megalkotott kategóriába való illeszkedés, hanem az interjúalany szándéka. Azaz ide azok a szövegrészek kerülnek, amelyeket maga az interjúalany aposztrofál ideálisnak, vagy kívánatosnak; attól függetlenül, hogy az a képességszemlélet alapján is ideális volna-e. Ebből az is következik, hogy ez a kategória részint átfedhet a korábbiakkal (lehetnek olyan szövegrészek, amelyek kétféle kód alá tartoznak). Amiért mégis e kód használata mellett döntöttünk az az, hogy így részletesebb képet nyerhettünk arról, hogy a szereplők folyamattal kapcsolatos elképzelései milyen viszonyban vannak a képességszemléletből következő megközelítéssel.

Az általunk használt kódolási és elemzési módszer *előnyének* tartjuk, hogy (1) a teljes empirikus kutatási folyamat (fejlesztési dokumentumok, illetve az interjúk elemzése) során egységes elemzési keretet alkalmaz; (2) használható arra, hogy a képességszemlélet meglehetősen absztrakt kategóriáit kontextus-függő tartalommal töltsük fel, teszteljük, hogy a képességszemlélet, mint gondolkodási keret mennyiben segíti a helyi fejlesztési elemzések keretezését. A módszer ugyanakkor *hátrányokat* is rejt: (1) az elemzés az elméleti keret gyakorlat általi tesztelésére nem alkalmas, hiszen a kategóriákhoz deduktív úton jutottunk el. Más szavakkal, az elemzés előre felteszi a képességszemlélet kategóriáinak érvényességét. (2) Másrészt az elemzés során számos (egyébként potenciálisan érdekes) szövegrész nem illeszkedik a kialakított kategóriákba, így azok információ-tartalma elvész. Ez a kutatási célunk végrehajtását közvetlenül nem befolyásolja, de a szövegeket részint kiaknázatlanul hagyja<sup>9</sup>.

A *dokumentumok elemzése* megközelítőleg 7700 oldalnyi szöveg feldolgozását jelentette. Ennek megfelelően a szövegek tömörítésére és elemzési céljainknak megfelelő átstrukturálására volt szükség. Ehhez az elméleti kerettel összhangban útmutatót (template) készítettünk (2. és 3. mellékletek). Az útmutató segítségével a szöveget a számunkra releváns részekre redukáltuk, miközben átszövegezést nem végeztünk rajta. Így városonként kb. 4–6 oldalnyi szövegre redukáltuk a PET és kb. 15–25 oldalra a VFK és az ITS tartalmát. Itt figyelembe kellett azt venni, hogy a dokumentumok a helyi fejlesztés folyamat-aspektusának csak egy szűkebb szegmensét ragadják meg: a dokumentumok tartalma szinte kizárólag a *hívott tér* kereteivel és

<sup>9</sup> Ezt a későbbiek során valamilyen, a szövegből kiinduló kódolási és elemzési módszerrel (pl. grounded theory alkalmazásával) lehetne pótolni, de ez jelen kutatási projektünknek közvetlenül nem célja.

tervezett működésével kapcsolatban biztosít információkat. Így az útmutató tulajdonképpen a hívott tér kódjának egyfajta kibontása.

Az *interjúk elemzése* esetén nem végeztünk tömörítést. Itt az átiratok teljes szövegét használtuk. Az interjúk természetesen mind a hat folyamat-aspektushoz kötődő kód mentén kínáltak információkat. A folyamat során a *minőségbiztosítást* az jelentette, hogy valamennyi interjút két szerző kódolt egymástól függetlenül. A kódolt szövegek alapján az elemzés első verzióját a tanulmány első szerzője készítette, majd azt a további szerzők (mindenki aki részt vett a kódolásban) áttekintette és kommentárokkal látta el. Ez alapján készült a végső szövegváltozat.

#### 4. Eredmények

Az eredmények ismertetése az alkalmazott elemzési kódok mentén történik. A terjedelem nem teszi azt lehetővé, hogy a vonatkozó szövegrészeket részletesen (főleg nem teljes körűen) citáljuk<sup>10</sup>. Így azokat jelen tanulmányban az elmondottak illusztrálásként, szelektíven fogjuk megjeleníteni. Következtetéseinket természetesen a releváns szövegrészek összessége alapján vontuk le.

##### 4.1. A fejlesztési folyamat mögött meghúzódó értékek

A képességszemlélet rámutat arra, hogy a helyi fejlesztési döntések szükségszerűen magukkal vonnak értékválasztási elköteleződéseket. Ezek nem válnak minden esetben nyílttá, egyértelművé, de felfedhetők és vita tárgyává tehetők. Sen megközelítése pontosan arra buzdít, hogy a helyi fejlesztési folyamatok során tegyük nyílttá és nyílt viták tárgyává az értékválasztási döntéseket, ez segítheti elő a jóllétet növelő közösségi döntések meghozatalát. Jelen fejezetben azokat a szövegrészeket elemezzük, amelyekben az interjúalanyok a fejlesztési folyamatok mögött megbúvó értékválasztási döntésekről, illetve az ezekhez kötődő feszültségekről, konfliktusokról számolnak be.

Számos szereplő azt tartaná kívánatosnak, ha a helyi fejlesztési folyamatok olyan értékekre építenének, mint a fenntarthatóság, az emberközpontú fejlesztés, a társadalmi igazságosság, vagy a helyi tudás fontosságának elismerése. Ugyanakkor szinte egyöntetű volt a szereplők véleménye a tekintetben, hogy a jelenlegi (és közelmúltbeli) fejlesztési folyamatok nem ilyen értékekre építenek. Még ha esetleg meg is jelennek a retorikában (mint például a fenntarthatóság), akkor azokat kiüresítve, következtelen módon használják, például: „*mindig papolnak a fenntarthatóság jegyében*” [1], avagy „*a leggyengébb láncszem elvének alapján a fenntarthatóság leggyengébb definícióját fogadták el*” [21]. Illetve: „*[a tervezésben] őket váltotta végül*

<sup>10</sup> Jelen tanulmány háttérkutatói munkáiról részletes beszámolót tartalmaz két nyilvánosan elérhető műhelytanulmány: Bajmócy et al. (2015, 2016a). Utóbbi teljes körűen tartalmazza az interjúk elemzése kapcsán a releváns szövegrészeket.

is egy másik csapat [...], ahol [az előző csapat] még a fenntartható fejlődést használta, az új csapat már a fenntartható növekedést” [7].

A fejlesztés gyakorlatát valójában egy sajátosan *kettős értékelköteleződés* irányítja: egyik oldalról a „főáramú” értékek (nagy megoldások, fizikai infrastruktúra, növekedés), másik oldalról egyfajta pragmatikus hozzáállás (azt fejlesztjük, amire pénzt adnak)<sup>11</sup>.

*Soha ne nagy dolgokban gondolkodjanak, soha ne projektekben gondolkodjanak, mindig emberekben gondolkodjanak, emberekben kell gondolkodni [8].*

*Ez az egész IVS az Európai Unióban, meg ez a smart, meg inkluzív, [...] ez pont arra vonatkozik, hogy az összes létező helyi tudást, sajátosságot, identitást, tapasztalatot, szellemet beletegyenek és ott legyen helyben integrált; erre pont az ellenkezője van [6].*

*Azzal kezdődik az ITP, hogy a város gazdaságát újraépítjük. A gazdasági célok a legfontosabbak [23].*

*A város nagy projektekben gondolkodott és ezek fogták le és át a gondolkodását [26].*

*Nagy eredményeket várnak nagy vállalatoktól, pedig szerintem sok apró kicsi vállalat jelentené a megoldást [4].*

A fejlesztés gyakorlatában felszínre hozhatók olyan „főáramú” értékek, mint a „nagy megoldások” keresése, a gazdasági aspektus elsődlegessége, a nagy szereplőkre és a látványos infrastrukturális projektekre irányított figyelem, a növekedési (versenyképességi) paradigmában való gondolkodás. Pécs és Kecskemét esetén markánsan, míg Szegeden kisebb mértékben megjelent, hogy egy domináns fejlesztési irány teljes mértékben uralta a helyi fejlesztési elképzeléseket (más lehetséges irányok rovására). Kecskemét esetén a Mercedes, Pécs esetén az Európa Kulturális Fővárosa (EKF) projekt, Szegeden pedig az épülő lézerfizikai kutatóberendezés (ELI) kapcsán fogalmazták meg ezt a szereplők. Míg egyesek szerint a domináns irányok kijelölése természetes és kívánatos, addig mások szerint ez sok szempontból problematikus.

*Na, módosítani az IVS-t, mert jön a Mercedes [6].*

*Valójában örülünk mind annak a beruházásnak, ami az EKF során megtörtént, hiszen az is [...] a várost gazdagítja és így tovább, csak nem biztos, hogy [...] ezek lettek volna azok a fő fejlesztendő területek, és fejlesztendő célok, amit egyébként a város szempontjából meg kellett volna tenni [19].*

---

<sup>11</sup> Természetesen nem ritka, amikor a főáramú értékek követése és a pragmatikus hozzáállás egy irányba mutat, ám ez mégsem törvényszerű.

*A polgármester elmondta, hogy nem akar termelő-beruházást látni Szegeden. Ő egy ilyen egyetemi kutató szolgáltató spin-off cégek, ELI, meg Oxfordot szeretne itt látni. [...] Az ő víziójuk ez. A miénk az, hogy erre mind szükség van [...] de szükség van kétkézi munkára is [43].*

A domináns fejlesztési irány jelenléte egyben azt is magával vonja, hogy bizonyos irányok, szempontok elsikkadnak, kevesebb figyelmet kapnak. Számos olyan szövegrész azonosítható, ahol az interjúalanyok a fejlesztések veszteségeiről, a *kimaradókról* beszélnek. Az esetek többségében ezek a szövegrészek jól felfűzhetők a fenntarthatóság (pl. helyi termékek forgalmazása, közösségi kertek, megújuló energia, helyi pénz, kerékpáros ügyek nehézségei), vagy a társadalmi igazságosság témakörére (pl. város peremén lakók, etnikai kisebbségek, alacsony jövedelműek, lakótelepen lakók érdekeinek másodlagos volta).

Talán a főáramú értékeknél is nagyobb jelentősége van egyfajta *pragmatikus hozzáállásnak*: a városok azt fejlesztik, amire pénzt kapnak; illetve amit a kormányzat vagy az országos pártpolitikai irányvonalak számukra kijelölnek. Legjobb esetben a helyben fontosnak gondolt fejlesztési ötleteket megpróbálják „álruhában” ezekhez az irányokhoz igazítani. A pályázati források irányította fejlesztés tematizálása és ennek negatív megítélése szinte teljesen egyöntetű volt a szereplők között.

Emellett határozottan megmutatkozott a döntéshozó hatalommal bírónak egy sajátos pótlólagos motivációja: a *rövid távú politikai előnyszerzés* (amely a politikai értelemben látványos akciók felé tolja el a helyi fejlesztést). Emellett a szereplők észlelése szerint markánsan jelen van a *korruptió*, amikor az egyéni hasznoszerzés motivációja világosan a közérdek elé kerül. Nagyon gyakran és teljesen magától értetődő módon beszéltek az interjúalanyok (politikusok, civil szervezetek képviselői, kutatók és a tervezők egyaránt) a korruptió jelenlétéről és fejlesztési folyamatokat befolyásoló szerepéről.

Ehhez szorosan kapcsolódik a *politika és a „szakmaiság” konfliktusának* megjelenése, amikor is a politikusok által fontosnak tartott szempontok felülírják a szakértők által fontosnak tartott szempontokat. Több interjúalany is beszámol a „szakmai tevékenység elértéketelenedéséről”, a profizmustól való „irtózástól” és arról, hogy a nagypolitika mindenre rátelepszik.

*Szakértők és a helyi politikusok probléma megítélése hát az külön széttartást mutat, tehát a politikusok számára tök más a fontos a probléma, mint a szakértők számára [31].*

*A rendszerváltás hajnalán bekerültem én, mint szakember a Városfejlesztési Bizottságba, ez nagyon érdekes négy év volt, hát akkor gyakorlatilag minden két hétben összeültünk, és aztán [...] a politika ugye minden ilyen helyre rátenyerelt [6].*

*Ha a demokráciánk majd fel fog odáig nőni, hogy a szakembereknek hisznek, akkor valószínűleg elkezd majd működni a rendszer, mert mindenki csinálja a saját dolgát, a szakember megfogalmazza a forgatókönyvet, tesz le alternatívákat, a döntéshozók pe-*

*dig választanak, de bármelyik alternatívát választja, az szakmailag megalapozott, nagyot nem lehetünk akkor mellé [8].*

Ugyanakkor a szakértők igen kevésbé reflektálnak a saját előfeltevéseikre, azokra a pontokra, ahol a szakértői munka is értékválasztási kérdésekbe ütközik, például: melyik szakma képviselői tudják hangjukat hallatni, hogyan állítsunk fel prioritásokat egy SWOT elemzés során, vagy hogy egy komplex és bizonytalan környezetben milyen korlátai vannak a „sziklaszilárd” forgatókönyvek kidolgozásának.

#### *4.2. A helyi fejlesztés zárt tere*

A szakirodalom számára nyilvánvaló, hogy egy-egy település szereplőinek életére/tevékenységére különböző területi szinteken meghatározódó folyamatok hatnak (a globálistól a lokálisig) (Porter 1990, Pike et al. 2006, Swinburn et al. 2006, Pálné Kovács 2008). Ennek megfelelően nem meglepő, hogy az interjúkból kirajzolódó kép szerint a helyi fejlesztéssel kapcsolatos döntéshozatalt más területi szintek szereplői és folyamatai is befolyásolják. Ami talán meglepő az ennek a befolyásolásnak a mértéke.

Az interjúk tanúsága szerint a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos döntéshozatal elsősorban az országos szinten történik (a globális szint befolyásával), például: *„nyilván Budapestről fújják a passzátszelet, akik sok esetben még hozzá is tesznek [...] a Brüsszel felől fújó passzátszélhez, és itt néha egészen szélviharban kell helytállni”* [28]. Természetesen ezen észlelés mögött – ki nem mondva – meghúzódik az, a szereplők gondolkodását átható narratíva, miszerint a helyi fejlesztés nem más, mint a fejlesztési támogatások elköltése. A nemzetek feletti szint kapcsán az interjúalanyok a multinacionális vállalatokat (azok erőfölényét) és az Európai Uniót emelték ki (amely előre lefekteti a fejlesztési kereteket). Ugyanakkor az a vélemény is megjelent, hogy az EU-t hivatkozási alapként (kifogásként) használják. Valójában jóval nagyobb volna a mozgástér, és az EU előírásaként hivatkozott szabályok jelentős része nemzeti döntések eredménye.

Az országos szint szerepét elsősorban azok a szereplők hangsúlyozták, akik a helyi zárt tér szereplői (a tervezői oldal, a közgyűlés, vagy az önkormányzat apparátusának tagjai). Ennek egyik oka nyilván az lehet, hogy az országos szint szereplői közvetlenül őket befolyásolják (korlátozzák) a helyi fejlesztési folyamatok kapcsán. A másik ok pedig feltételezésünk szerint az, hogy a zárt tér helyi szereplői valóban a fejlesztési pénzek elköltésével kapcsolatos tervezést azonosítják a helyi fejlesztésekkel. Ebben a megközelítésben pedig még jelentősebbnek tűnhetnek a külső korlátok.

A fejlesztés *nemzeti szintről érkező kereteit* a helyi szereplők egyöntetűen alkalmatlannak találják, amelyek inkább hátráltatják, mint segítik őket. E keretek

nem teszik lehetővé a helyi sajátosságok érdemi megjelenítését, kiszámíthatatlanok, a helyi szereplők számára sokszor érthetetlenek; túlságosan rövid időkeretet szabnak, és számos módon csökkentik az érdemi bevonás lehetőségeit. Ugyanakkor a helyi szereplők egy része úgy észleli, hogy a helyi hatalmi központ készséggel alkalmazkodik a feltételekhez, és ezekkel „takarózik”, miközben neki sem érdeke az átlátható, részvételi helyi fejlesztési folyamat.

*Hát itt a legnagyobb kérdés, hogy a [helyi] kormányzás [...] mennyire meri fölállalni egy mondjuk központi irányítás felé haladó politika mellett azt, hogy ő már tudja, hogy mit akar, és ezt mondja határozottan [20].*

*A politika blokkolja jelenleg a területfejlesztést, meg mindent, tehát a politikai döntésekre vár mindenki. [...] Egy államtitkár vagy egy helyettes államtitkár [esetén] sokszor [...] azt érzékeljük, hogy nincs felhatalmazása, háttere, akármije ahhoz, hogy segítsen, vagy [...] hogy egyáltalán normálisan kommunikáljon [42].*

A hatalom szintjei mellett a *hatalomgyakorlás formái* is fontos szerepet kaptak az interjúalanyok elbeszéléseiben. Az interjúalanyok természetesen beszámoltak a helyi fejlesztési döntésekkel kapcsolatos nyilvános, szabályszerű eljárásokról (jóllehet az érvényben lévő szabályok megfelelőségét helyenként megkérdőjelezték). Elemzésünk szempontjából ugyanakkor jóval lényegesebbek voltak azok a beszámolók, amikor a döntés-befolyásolás és döntéshozatal nem nyilvános formáiról beszéltek. Azaz, amikor nem a helyi fejlesztésekkel kapcsolatos szabályok és eljárások ismerete ad eligazítást a folyamatok megértéhez. És úgy tűnik, a valóság igen gyakran eltér attól (vagy legalábbis jóval árnyaltabb), mint ami a politikai színtér látható részén történik.

Teljesen magától értetődően beszélnek arról a megkérdezettek, hogy működnek a *rejtett hatalomgyakorlás* csatornái, amely sokszor egybeforr akár az erőfölény érvényesítésével, vagy a korrupcióval is. Amikor arról beszéltek az érintettek, hogy kinek van valódi hatalma a helyi fejlesztési döntések kapcsán, akkor általában a szereplők egy nagyon szűk körét említették meg, aki részint a zárt tér egyes szereplői, részint az ő (rejtett) befolyásolói, tanácsadói, illetve az országos politikai színtér bizonyos szereplői.

A rejtett hatalom gyakorlásának olyan módjait említették az interjúalanyok, mint a politikai agenda alakítása a zárt tér szereplői számára is átláthatatlan módon; vagy a nyilvános retorika és a valós cselekvés eltérései. A rejtett hatalom egy sajátos módja az *apparátus* működése. Számos interjúalany elmondása szerint az önkormányzati hivatalnokok és a tervező szakemberek működése egyértelmű politikai tartalommal bír. Ám minthogy ezek nem a politikai színtéren történnek, így rejtve maradnak.

Az egyik legnehezebb feladat a *láthatatlan hatalom* formáinak felszínre hozása volt az elemzés során. Ezzel együtt a hatalomgyakorlás (elnyomás) számos olyan mechanizmusa is világossá vált a szövegekből, amelyek nem egysze-



rűen rejtett befolyásolást jelentenek, hanem annál mélyebb, sokszor öntudatlanul alkalmazott, vagy teljesen reflektálatlanul maradó hatalomgyakorlási formákat.

A láthatatlan hatalomgyakorlási formák egyik csoportjaként a gondolkodási keret olyan elemei említhetők, mint hogy a szereplők „nagy megoldásokban” gondolkodnak, vagy hogy a választási ciklusok fontosabbak, mint az EU-s tervezési ciklusok. A második csoport a más területeken is gyakran fellelhető hegemóniák, mint a nők hátrányos megkülönböztetése, vagy a belvárosra irányított nagyobb figyelem a fejlesztések során, vagy az, hogy az „igazi” szakértelem Budapestről jön. A harmadik csoport a szakértői és a politikai szintér teljes elválasztása (a tervezők ne foglalkozzanak a kormányzással; a kutatók nem merészkednek túl a javaslattevésen). A negyedik csoport pedig a reflektálatlan szakértői hatalom. Például az, hogy egyes szakmák láthatóbbak/hallhatóbbak mint mások (jelen esetben az építészek befolyását emelték ki az interjúalanyok).

*Két szinten zajlanak a folyamatok, van egy láthatatlan és van egy látható folyamat [31].*

*Nem azok hozzák a döntéseket, akik meg lettek választva a polgárok részéről [23].*

*Minden közpénzosztás a politikára van bízva [...] Persze hogy csak politikai ciklusokban lehet gondolkodni [43].*

*Lejött [Budapestről] és akkor itt osztotta az észet, minthogyha itt mindenki hülye volna [18].*

*A polgármester úr felkért [akkoriban] hét értelmiségit [...], hogy írja le a véleményét a Kulturális Főváros folyamatáról [...]. Én voltam az egyik [...] természetesen egyedüli nőként [26].*

*Talán az egyik oka az lehet, hogy építészek tesznek javaslatot a jogszabályok szövegére, [...] vagy azért mert sokkal egyszerűbb, vagy azért mert olyan érdekek vannak a háttérben [...] szinte egyáltalán nem gondolkodik a társadalomban [31].*

Az interjúk fontos tanulsága, hogy a helyi fejlesztések kapcsán *az intézmények nem töltik be* a tőlük elvárható alapvető funkciókat. Az interjúalanyok sokasága számol be arról (köztük a zárt tér szereplői is), hogy számos alapvető intézmény nem látja el a neki szánt funkciót.

A Közgyűlés és a bizottságok nem válnak a politikai viták valós színterévé. Hatalmas mennyiségű szövegrész szól arról, hogy *a képviselők nem informáltak*, amikor döntéseket hoznak. Szinte valamennyi megkérdezett politikai szereplő arról számolt be, hogy a Közgyűlési tagok nem ismerik a helyi fejlesztési dokumentumokat, mikor szavaznak róluk. Míg egyesek ezt problémaként említették, mások ezt természetes jelenségnek tekintették. Az informáltság hiánya nem csak a fejlesztési dokumentumok elfogadása kapcsán, hanem más, a helyi fejlesztés

tésekhez kötődő területeken is jellemző. Ennek több okát is megjelölték az interjúalanyok. Az alapvető ok tulajdonképpen rendszerszintű: a képviselők a jelenlegi működési szabályok mellett, ha akarnák sem tudnának érdemben áttanulmányozni hosszas dokumentumokat; avagy az vállalhatatlanul nagy erőfeszítést igényelne tőlük. A rendelkezésre álló idő, ugyanis számukra is nagyon csekély. Ez azt eredményezi, hogy a helyi fejlesztés szempontjából releváns információk jelentős része nem jut el a döntéshozatali színtérre, avagy ott nem kap semmilyen figyelmet.

*Egy csomószor van az, hogy nem [a polgármester] ül be végül be az ülésre, hanem küld maga helyett valakit. Már ő sem lett volna kompetens, de a helyettesítője meg még annyira sem [...] ráadásul még nem is mer helyette dönteni, meg véleményt formálni. Tehát ilyen alibi emberekkel föltöltik a létszámot és megvan a döntés ilyen ketszavazó emberekkel [35].*

*Próbálkoztunk egyszer-egyszer bizottságon is, hogy kértünk arra időt, hogy nyissunk egy ilyen szabad vitát [...]. Nincs fogadókészség, vagy azért, mert nem akarják, vagy azért mert nem értik, vagy azért mert nincs tapasztalatuk hozzá [7].*

*Én nem sok ilyen dokumentumot látok, nem is érek rá ilyen 50 oldalas tanulmányt olvasni. A képviselőtársak sem olvasnak ilyeneket, így ezt nem tudom, kinek írogatják [43].*

*A képviselő az megkapja a bizottsági ülés előtt 3 nappal [...] mondjuk 400 oldal, tele táblázatokkal, számokkal [...] és próbáljon rajta eligazodni, próbálja kiszűrni azt, hogy esetleg hol lehetne spórolni, szóval szerintem ez így nagyon nehéz és mondhatni lehetetlen [14].*

A feltételezett és a valós funkció különbsége a *fejlesztési dokumentumok* kapcsán is tetten érhető. A tervezés mögött nyilván megbújik az az elképzelés, hogy a terv alakítani fogja a valóságot, annak megvalósítására kísérletet fognak tenni. A valóság viszont nem mindig ezt a képet festi. A tervekkel kapcsolatos narratívák összetettek és néha egymásnak ellentmondóak.

Mindennek óriási jelentősége van. Ha ugyanis a szereplőknek az a véleménye, hogy a terv eleve nem tölti be funkcióját, az hatással lehet a fejlesztési folyamatban játszott szerepükre is (például teljesen érdektelenné válhatnak). Avagy ha a politikai döntéshozók és a tervezők interpretációja eltér a terv funkciója kapcsán, az szintén problémák, konfliktusok melegágya lehet.

Az egyik jól azonosítható nézet a stratégiai dokumentumokkal kapcsolatban, hogy azoknak egyáltalán *nincs hatása a valós fejlesztési folyamatokra*. Ugyanakkor ez a narratíva önmagában számos jelenségre nem ad magyarázatot. Például a *politikai döntéshozók beleszólnak* a tervek tartalmába, illetve gondoskodnak arról, hogy azok ne tartalmazzanak számukra kellemetlen részeket. Amennyiben teljesen semleges volna a terv, akkor vélhetően ennek nem volna jelentősége.

Úgy tűnik tehát, hogy *a tervek betöltenek bizonyos funkciókat*, még ha az eredeti funkciójukat (hogyan alakítsák a fejlesztés gyakorlatát) nyilvánvalóan nem töltik be megfelelő mértékben. Beszédes, hogy arról számoltak be a tervezők, hogy a kormányzással kapcsolatos részek kidolgozására nem kaptak felhatalmazást. Vélhetően ezt a részt a politikára tartozónak vélik (szemben a többi, „szakértői” tartalommal). Az hogy nem mindegy, hogy a tervek mit írnak a kormányzásról valószínűleg arra utal, hogy ezeknek, mint nyilvános dokumentumoknak, mégiscsak van valamekkora politikai üzenetük.

Ezen felül számos további funkció is nyilvánvalóvá vált a szövegek alapján. Egyrészt, a tervezők egy része továbbra is abban a hitben (reményben) készíti a dokumentumokat, hogy azokra később építeni fognak. Illetve többen azt említették, hogy korlátozott mértékben azért mégiscsak hatásuk lehet a fejlesztés gyakorlatára. Igen jól azonosítható továbbá az a vélemény, amely szerint a tervek valódi lényegét *a bennük foglalt projektfelsorolás* képezi. Ugyanakkor a projektek listája nem feltétlenül a terv korábbi részeiből építkezik (azok mintegy külön életet élnek)<sup>12</sup>: „*amikor az ITS-nek a végére értünk, [...] és gyakorlatilag oda eljutottunk, hogy akkor végülis most mit kell csinálni [...], [akkor] a kormány részben már [...] az önkormányzati választásokra készülve, elkezdett azzal foglalkozni, hogy akkor [...] mit ígérünk. [...] Akkor tulajdonképpen jött ez a projektlista című dolog, [...] és ezt kormányzati szinten tárgyalták [...], és az a teljesen paradox helyzet állt elő, hogy titokban tartották előttünk*” [22].

A politika számára valóban a projektlista tűnik a legérdekesebb (legfontosabb) résznek. Az egyik narratíva szerint, a stratégiai gondolkodásnak az a fokmérője, hogy olyan projektek valósulnak-e meg, amelyek benne voltak a stratégiában. Ilyen értelemben a projektekben való gondolkodás nem zárja ki a stratégiai gondolkodást. Ennek ellentmond viszont az a másik nézet, amely szerint a stratégiába minden elképzelhető projektet beleírnak, nehogy előálljon az az eset, hogy valamire csak azért nem lehet pályázni, mert nem volt benne az ITS-ben.

További funkció a jogszabályi előírásoknak való megfelelés (tervnek lennie kell), illetve, hogy egyes (a tervezésben érdekelt) szereplők számára ez *bevételei forrás*. Az utolsó általunk azonosított funkció különösen érdekes: a stratégia *hivatkozási alappá válhat*. Azaz a politikai szintéren – miközben a stratégia nem köt – szükség szerint elővehető, mint magyarázat: ezt azért kell így csinálni, mert ez van a stratégiában. Ez egy újabb olyan pont, amely arra utal, hogy van politikai funkciója a dokumentumnak.

---

<sup>12</sup> Mindezt a kötet negyedik tanulmányának elemzései is megerősítik: „Mit is fejlesztünk tulajdonképpen? – Helyi fejlesztési folyamatok a lehetőségek aspektusából”

#### 4.3. A helyi fejlesztés hívott tere

A fejlesztési *dokumentumok elemzése révén* képet nyerhettünk arról, hogy a városok milyen kereteket alakítanak ki a szereplők részvételére, és milyen szerepet szánnak nekik a tervezés és megvalósítás során. Miközben a retorika szintjén a részvételiség elve számos ponton megjelenik a fejlesztési dokumentumokban, a legfektetett részvételi keretek mégsem biztosítják az érintettek többsége számára saját ügyeik tevékeny előmozdításának szabadságát.

A városok a VFK-hoz és ITS-hez kapcsolódó tervezés kapcsán eltérő hívott tereket alakítottak ki a *nevesített partnerek* és a *lakosok* részére. Míg az előbbire általában partnerségi folyamatként utalnak, addig az utóbbit jellemzően társadalmasításnak nevezik a dokumentumok. Mindkét típusú hívott tere igaz, hogy azok a szereplők számára a részvétel előre adott kereteit kínálták, amelyek menet közben már nem alakíthatók. Ráadásul ezen keretek nagyon kevés információ becsatornázása révén lettek kialakítva<sup>13</sup>.

A *nevesített partnerek* köre valamennyi város esetén bővebb a jogszabályi minimumnál. Ugyanakkor az a folyamat során többnyire már nem bővíthető (egyetlen esetben jelenik meg egyértelműen, hogy „be lehet jelentkezni” a folyamatba a későbbiek során). A tájékoztatás különböző formáin túl a nevesített partnerek általában részt vehetnek bizonyos tematikus szakmai konzultációkon (munkacsoporti üléseken), vagy meghívásos partnerségi egyeztetéseken. Ehhez kapcsolódóan a tervekkel azok készülési fázisában is többször találkoznak, azt több ponton véleményezhetik. A többi alkalmazott eszköz alapvetően egyirányú információáramlást tesz lehetővé (akár az érintettektől a tervezők irányába, akár fordítva). Ilyenek a honlapon elérhető információk vagy véleményező felületek, a tájékoztatók, előadások, sajtóanyagok, és esetenként a partnerek kérdőíves, vagy (egészen kivételes esetekben) interjú megkérdezése. Ez utóbbiak mindig csak a partnerek egy jól körülhatárolható, szűk körére vonatkoznak (pl. legnagyobb adózók, vonzáskörzet településeinek polgármesterei).

Mindezek alapján a nevesített partnerek számára a *szimbolikus részvétel* fokozatai adottak: nincs kizárva szempontjaik érdemi megjelenítése, de figyelembevételükre nincs semmilyen biztosíték. A rejtett hatalomgyakorlás számos módja tűnik fel a dokumentumokban. A munkacsoportok tevékenysége és üléseinek jegyzőkönyve például nem feltétlenül transzparens a meg nem hívottak számára. A legbefolyásosabb szereplők számára (pl. legnagyobb foglalkoztatók) kifejezetten a hatalomgyakorlás rejtett formáiban való részvétel rajzolódik ki (pl. velük folytatott külön, zárt ajtók mögötti egyeztetések).

A *lakosokkal* kapcsolatban a partnerségi tervek, illetve maguk a fejlesztési dokumentumok is az informálást tekintik a legfőbb feladatnak. Ennek megfelelően az alkalmazott technikák jelentős része a tájékoztatást és a transzparenciát hivatott biztosítani (pl.: saj-

<sup>13</sup> A PET-ek elfogadását egyik esetben sem előzte meg szisztematikus (direkt az adott tervezési folyamathoz kapcsolódó) érintett elemzés. Az elfogadást megelőzően nem bocsátották nyilvános vitára a partnerségi szabályokat, és azok a közgyűléseken sem generáltak vitát. Például a 23 városból 16 esetén közgyűlési hozzászólás nélkül fogadták el a PET-t. Ellenzavazat egyetlen település esetén volt.

tóhír, honlap, rendezvények). Másik részük a vélemény-nyilvánítás lehetőségét is magán hordozza (legalábbis elvben). Ilyenek a lakossági fórumok különböző formái, a közmeghallgatás, a véleményezésre szolgáló online felület vagy e-mail cím megadása. Mindez esetenként kiegészül a városlakók részére kiküldött, vagy online elérhető „konzultációs” kérdőívekkel, amelyek elsősorban ötletládaként működnek. Ezek a technikák *egyoldalú információáramlást* tesznek lehetővé (többnyire a tervezői oldaltól a lakosok irányába; esetenként fordítva), a deliberációra nem adnak lehetőséget.

A lakosokra irányuló technikák a részvétel alacsony fokozatait testesítik meg, Arnstein (1969) besorolásában leginkább az informálás, a terápia (és potenciálisan a manipulálás) fokozatait. A lakosoknak a vélemény-nyilvánításhoz általában önmaguknak kell lépéseket tenni. Ez a marginalizáltak esetén különösen problémás lehet. Egy dokumentum sem említi a „képessegekkel való felruházás” (empowerment) jelentőségét ilyen kontextusban. A lakosok részvételét alapvetően politikai cselekedetként látják a dokumentumok. Velük kapcsolatban a tudás, tanulás szavakat nem használják; a részvételüket célzó technikák nem is alkalmasak a helyi tudás becsatornázásra.

A retorika szintjén rendre megjelenik, hogy a partnerség nem áll meg *a tervek elkészültével*. Ugyanakkor egyetlen VFK, vagy ITS sem tartalmaz arra vonatkozó kidolgozott részeket, hogy a tervek megvalósítása során pontosan hogyan képzelik a részvételi folyamatot, milyen technikákat, milyen módon kívánnak alkalmazni, valamint milyen szerepet szánnak az érintetti részvételnek a projekt-tervek véglegesítése, a projektek végrehatása és ellenőrzése során. Ahogy a dokumentumok közelítenek a konkrét beavatkozások taglalásához, úgy tűnnek el a fejezetekből a részvétellel kapcsolatos, vagy arra utaló gondolatok.

Így *a dokumentumok elemzése révén* úgy véljük, hogy a részvétel a status quo megőrzésének, a fennálló viszonyok fenntartásának eszközévé válik, nem járul hozzá a hatalom szétterítéséhez. A legtöbb érintett számára a városi tervezésben történő részvétel hazai gyakorlata nem nyújtja saját ügyeik előmozdításának szabadságát. Épp ellenkezőleg, az a tényleges lehetőségektől történő megfosztás módjává válik. Az potenciálisan a hatalmi központ szereplőit ruházza fel eszközökkel arra vonatkozóan, hogy nagyobb támogatással / szélesebb körű legitimitációval hajthassák végre fejlesztési elképzeléseiket. Mindezt *az interjúk elemzése szinte minden ponton megerősítette*. A továbbiakban ezt mutatjuk be.

Bár jóval csekélyebb mértékben, mint a zárt tér esetén, a *hatalom különböző szintjeinek szerepe* a hívott térben is kimutatható. A részvétel kereteinek kialakítása során nagyon erős az országos szint befolyása. Ezek a keretek a helyi szereplők számára sokszor alkalmatlannak, és kaotikusnak (állandóan és ötletszerűen változóknak) tűnnek. Ilyen értelemben a partnerségi folyamat bizonyos elemei a városok számára (nem kívánatos) külső adottságnak tekinthetők. Megfogalmazódik az a vélemény, hogy ilyen keretek között, ha akarnának sem tudnának megfelelő partnerségi folyamatot kialakítani. Ám más vélemények szerint a nemzeti szinten felállított keretektől függetlenül is ellenérdekelt a helyi politikai döntéshozatal és maga az apparátus is. Így a külső keretekkel akár takarózni is

lehet. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a zárt tér szereplőinek ne lennének motivációi a partnerségi folyamat tartalommal való megtöltésére. Sőt az interjúk alapján számos ilyen motiváció azonosítható volt. Egyrészt felmerült a részvétel önértékének hangsúlyozása, illetve különböző instrumentális motivációk, mint: az elkötelezettség növelése, a megvalósítás során potenciálisan jelentkező konfliktusok elkerülése. Továbbá a tervezői oldal szakmai fejlődése, a politikai előnyszerzés, a jogszabályi és projekt követelményeknek való megfelelés; valamint nevesített partnerek részvételével kapcsolatban a tudás becsatornázásának lehetősége.

Ugyanakkor a *folyamat koordinátorainak hatalumkban áll kiüresíteni a hívott teret*, és több szövegrész szerint erre is vannak motivációik. Minthogy a részvétel egyik olvasta pontosan az, hogy az érintetteket hatalommal ruházza fel, így a hatalmi központ szereplői ezt nem minden esetben lehetőségként élik meg (sokszor jóval inkább fenyegetésként, vagy csak éppen „felesleges cirkuszként”). A hatalmi központ alatt természetesen nem csak a politikai döntéshozókat, hanem egyéb típusú felhatalmazással bíró szereplőket is kell érteni (pl. szakértőket, vagy az apparátus tagjait).

A hatalmi központ szereplői a hatalomgyakorlás látható, rejtett, vagy láthatatlan formáin keresztül megnehezíthetik a hívott terek működését. Gyakori hivatkozási alap például, hogy a képviselők tartják a kapcsolatot a választókkal, így azok közvetlen részvételének nincs semmi értelme<sup>14</sup>. Jóval kevésbé nyilvánvaló (*rejtett*) formája a hívott tér kiüresedésének/kiüresítésének, amikor a meghívás feltétele a „megfelelő viselkedés, vagy javaslat”, illetve amikor meghívottak függőségi viszonyban állnak a meghívókkal. A hívott térben is azonosíthatók voltak továbbá a *láthatatlan hatalom* formái. Ilyen mechanizmus például, hogy kit fogad el legitim partnernek az apparátus, egy adott ügy szószólói közül kinek a hangját hallják meg (pl. a fogyatékkal élők különböző csoportjait képviselő szervezetek közül kinek a meghívása esetén vélik úgy, hogy a fogyatékkal élők képviselve vannak); milyen problémákra érzékenyebb egy-egy helyi képviselő.

A hatalom formái szerinti elemzés másik aspektusa, *hogyan a meghívott szereplők a hatalomgyakorlás mely formáira kapnak felhatalmazást*. A meghívás döntő részben természetesen a látható formákra vonatkozik. Ugyanakkor több olyan beszámolóval is találkozunk az elemzés során, ahol a szereplők a nyilvánosság számára rejtett egyeztetésekre kaptak meghívást (jellemzően a nagyvállalatok). Illetve arról is beszámoltak szereplők, hogy még a hívott térben is az informális kommunikációs csatornák működnek, a rejtett hatalomgyakorlási formáktól várható eredmény.

A *nevesített partnerek* részvételét elemezve világossá vált egyrészt, hogy a mostani történések (pl. egyes szereplők gyanakványa, távolmaradása stb.) a korábbi tapasztalatok fényében érthetőek meg. Amikor a szereplőket a helyi fejlesztések folyamat-aspektusáról kérdeztük akkor igen gyakran a régebbi időszakokra (akár a '90-es évek elejéig) visszanyúló tapasztalataikkal kezdték a beszámolót. Másrészt az is világossá vált, hogy miközben a

<sup>14</sup> Ugyanakkor ezt az álláspontot erőteljes „belső” kritika is éri: „Én is sokáig voltam ahhoz képviselő, hogy tudjam, hogy fogadóórára csak azok jönnek, akik a lehangosabbak, vagy akik a legbátrabbak, és nem mindig azok [...] akiknek a legnagyobb problémájuk van. [...] Másrészt pedig csak az egyéni ügyekkel; tehát az nem egy városrésznek a problémája általában” [27].

partnerségre vonatkozó szabályok új környezetet teremtettek, *a partnerség gyakorlata érdemben nem változott a korábbiakhoz képest*. A szereplők számtalan problémát említettek a partnerségi folyamattal kapcsolatban, azt számos tekintetben kritizálták. Ugyanakkor a tervezői és a meghívotti oldal észlelése sokszor köszönőviszonyban sem volt egymással.

*Én azt gondolom, helyi szinten rendben vannak a dolgok; hogy mondjam, úgy készülnek a dokumentumok, hogy azok megfeleljenek a szakmai standardoknak, úgy készülnek dokumentumok, hogy azok olyan szinten le vannak egyeztetve az egyes szereplőkkel, hogy az tükrözze a véleményüket, a szükségletüket, ebben én semmiféle problémát nem látok [28].*

*Van a városban pl. egy civil kerekasztal, ami minden évben megtörténik, de hát már kicsit hónaljzagú, poros. [...] Egy évben egyszer összegyűlnek a város civiljei. [...] Mondjuk, ha ezt 5-én pénteken szervezik, akkor 3-án este 8-kor felhívják, hogy ugye el tudsz jönni pénteken 10-től 13-ig. Hát nem, édesem, dolgozom, tehát, hogy nem. [...] Semmi frissesség nincs benne [...] mindenki beszél fél órát és ennyi [4].*

*Olyan borzasztó nagy súlyú dolgokra nem emlékszem, hogy ott megkérdeztek volna bennünket [2].*

Pécs esetén különösen részletes képet kaptunk a fejlesztések folyamat-aspektusáról. Itt általános volt, hogy a szereplők történetiségében vázolják fel a helyi fejlesztések folyamat aspektusát. Ennek kapcsán különösen érdekes volt az úgynevezett *városkooperáció*<sup>15</sup> nagyon gyakori említése. A városkooperáció a mostani (2014–2020-as) dokumentumok tervezéséhez kapcsolódó partnerségi folyamat során gyakorlatilag már nem létezett. Mégis abszolút a tárgyhoz tartozónak vélték azt az interjúalanyok, és észlelésük nem különítette el a városkooperációt a mostani tervezési folyamattól. A városkooperáció a szerzett és hívott tér sajátos keveréke volt; alulról szerveződött, de aztán kooptálta a városi tervezési folyamat. A résztvevők többsége számára praktikusán hívott térként funkcionált – még ha a meghívás eleinte nem is a zárt tér szereplőitől érkezett.

Az interjúk alapján – amellet, hogy megint csak van különbség a különböző szereplők észlelése között<sup>16</sup> – egy olyan helyi partnerségi eszköz mutatkozott meg, amely (1) alulról jövő kezdeményezésként indult; (2) jellemezte azt a részvételi eszközök számos problémája (a szereplők eltérő képessége, hogy valóban részt vegyenek a diskurzusban;

<sup>15</sup> A városkooperáció alapvetően a helyi szereplők kezében meglevő szakértelem becsatormázására tett, alulról szerveződő kísérlet volt: „a városkooperáció az nem egy társadalmi bevonási kísérlet volt, hanem egy szakmai társadalmi részvételre vonatkozó együttműködés akart lenni, amely azért szeretett volna energiát fordítani arra, hogy a nyilvánosságot közben megszervezze maga körül” [16].

<sup>16</sup> A különbség nem egyértelműen a szereplők szektorából adódik. Ráadásul az egyes szereplők is többes szerepben lehetnek érintettek a tervezési folyamatban. Bár trendként leginkább az mondható el, hogy a tervezői/városházi oldal észlelése tér el a többiekétől; valójában a tervezésben résztvevő számos szakértő, illetve több helyi politikus is jó kezdeményezésnek tartotta a városkooperációt, és sajnálta, hogy „nem jött ki több belőle”, illetve, hogy végül elhalt a kezdeményezés/kooptálta azt a város.

kifáradás, elitizmus stb.). Ennek ellenére (3) számos szereplő értékesnek tartotta és egy ideig hatással tudott lenni a folyamatokra. (4) Végül azonban kiüresedett, elhalt, illetve részint kooptálta a városháza által koordinált helyi fejlesztési folyamat.

*A nevesített partnerek a hívott térben* – a PET-ek elemzése során nyert eredményekkel összhangban – főként a részvétel alacsonyabb fokozataival találkoznak. A partnerség alapvetően a tervezésre és nem a megvalósításra vonatkozik. A szereplők a részvétel háromféle változatával találkoznak, amely kivételes esetekben kiegészült egy negyedikkel:

1. A részvétel lehetőségének teljes hiányával.
2. A nem valódi részvétellel, amikor is a részvétel a folyamat gazdái számára kínál lehetőségeket saját érveik kommunikálására, az ellenérvek leszerelésére, mások meggyőzésére, vagy éppen manipulálására.
3. A részvétel szimbolikus fokozataival, amikor valódi információkat kapnak és hangjukat valóban hallathatják, de biztosítékok nélkül – többnyire nem épülnek be a vélemények, avagy nincs ezzel kapcsolatos visszajelzés.
4. Egyes szereplők (akik egyébként a hatalomgyakorlás rejtett formáinak használata is meghívást kapnak) adott esetben a valódi részvétel lehetőségével találkoznak: a partnerséggel, amikor is lehetőségük nyílik alkukban részt venni, saját szempontjaikat valóban érvényesíteni.

*A lakosokkal kapcsolatban* is megerősítést nyertek a dokumentumok elemzésén alapuló korábbi eredményeink. Az elemzett városok a lakosokkal kapcsolatban specifikus technikákat alkalmaztak. Általában többféle, ám minden esetben a *deliberációt mellőző technikák* voltak ezek: kérdőív, ötletláda, lakossági fórum, városrészi fórum, közmeghallgatás, internetes felület, sajtóanyagok. Ezek a technikák szinte valamennyi szereplő szerint alkalmatlanok a lakossági vélemények becsatornázására<sup>17</sup>.

A lakossági részvétel talán két legismertebb eszköze a *közmeghallgatás* és a *lakossági fórum* igen gyakran említésre került az interjúk során. Mindeket esetben döntően arra vonatkoztak az említések, hogy ezek nem a valódi részvételt célozzák (erre alkalmatlanok is); a tervezői oldal véleményének kommunikálására alkalmasak; sokszor nem proaktívan, hanem valamely kibontakozó tiltakozás „leszerelésére” alkalmazzák. Az önkormányzatok ezekre kipipálandó kötelező elemként tekintenek, sőt esetenként mindent meg is tesznek azzal kapcsolatban, hogy ne töltsék be funkciójukat (legalábbis számos szereplő észlelése szerint).

*Konzultációt hirdettek a stratégiáról, miközben a stratégiát már elfogadták, főt volt a város weboldalán [17].*

<sup>17</sup> A tervezői oldal általában (de azért nem egyöntetűen) pozitívan nyilatkozott a „társadalmasítás” folyamatáról. Ezzel együtt elismerték e technikák súlyos hiányosságait, pl: „Nagyon sokféleképpen próbáltuk a társadalmasítást. És sokféle módszert is próbáltunk. De valahogy a hatékonyság nagyon alacsony szinteken mozgott” [21].



*Hogyha én irányított kérdésekkel megyek a városlakók felé, akkor ők csak az irányított kérdésekre tudnak választ adni [29].*

*Jelenleg ez a bevonás inkább arra irányul, hogy pl. a lakosság biztonságérzete növekedjen, vagy ehhez hasonló [...]. De általában is elmondható, hogy minden ötletszerű [34].*

*Nagyon jó érzés volt olvasni, hogy lakossági javaslat hatására igyekeztek megoldani a tervezési ciklusban azt is, hogy az az állomás, ami a sugárútnak a végénél épült, az kerékpárral is átjárható legyen [9].*

A lakosok a részvétel Arnstein-i (1969) értelemben vett *legalacsonyabb fokozataival találkoznak* (ezek még a nevesített partnerekhez viszonyítva is alacsony fokozatok). Összességében a helyi tervezés „társadalmasítása” nem nevezhető részvételnak. E folyamat elsősorban a tervezői oldal számára ad lehetőséget arra, hogy kommunikálja álláspontját; növelje az előre kialakított döntésekkel kapcsolatos lakossági elköteleződést; vagy legjobb esetben a figyelembe vétel biztosítéka nélkül begyűjthesse a lakossági ötleteket. A részvétel számos vélemény szerint lényegtelen kérdésekre korlátozódik, esetleges és sokszor utólagos.

Mindez általában jellemzi a helyi fejlesztési folyamatokat az interjúalanyok szerint. A mostani dokumentumok tervezési szakasza ezen általános képtől kis mértékben különbözhet. A direkt manipulációt, vagy a részvétel teljes hiányát jelen tervezési szakasz kapcsán nem említették a válaszadók. A korábbi tervezési ciklusok tapasztalata azonban azt mutatta, hogy a megvalósítás felé haladva egyre szűkülnek a részvételi lehetőségek. A dokumentumok elemzése alapján e jelenség a mostani tervezési ciklusban is könnyen felléphet.

#### *4.4. A helyi fejlesztés szerzett tere*

A szerzett terek kapcsán a *hatalom szintjeire* igen kevés szövegrész vonatkozott az interjúban. Ennek nyilvánvaló oka lehet, hogy a megkérdezett szereplőknek elsősorban a helyi szinten működő szereplőkkel szemben volt egyáltalán lehetősége teret szerezni.

A *hatalom formái* már jóval több interjúalany esetén előkerültek. Egyrészt megjelent az, hogy bizonyos esetekben a döntéshozók felfigyelhetnek arra, ha a választók nagy száma elkezd hallatni hangját (pl. levelet ír a képviselőnek, elégedetlenségének ad hangot, demonstrál stb.). Ez akár arra is alapot adhat, hogy a szerzett tér a későbbiekben hívott térré alakuljon és megpróbálják ezeket a hangokat becsatormázni a folyamatba. Ám ez történhet csupán csak „terápia” jelleggel, sőt akár manipulatív módon is (pl. a manipuláció egyik lehetősége, amikor is a függő helyzetben lévő szereplők kerülnek meghívásra).

Sok esetben a szereplők eleve nem a hatalomgyakorlás látható formái kapcsán töreksenek teret szerezni maguknak. Ez összhangban van a zárt és hívott terek elemzésének megállapításával is. Számos szereplő úgy véli, vagy azt tapasztalja, hogy a hatalomgyakorlás *rejtett formáitól* várható valós eredmény. A rejtett formák közül említést kap egyrészt a lobbizás, másrészt több interjúalany említi, hogy a jelentősebb gazdasági erővel bíró szereplők számára nyitva áll a „felszólalás” ilyen módja (és vélhetően ezt is választják jóval inkább,

mint a kevés eredménnyel kecsegtető látható formákat, például a stratégiai dokumentumokhoz intézett nyilvános hozzászólást). Igen érdekes az a megjegyzés mely szerint *a tervezés esetlegessége*, ad hoc jellege nagyon fontos tényező abban, hogy teret kapjanak a hatalomgyakorlás rejtett formái.

Megjelent továbbá az utalás a *láthatatlan formákra* is. Például egyes szereplők eleve magukat korlátozzák abban, hogy véleményt nyilvánítsanak a helyi fejlesztések politikai színterén. Avagy félnek nyilvánosan véleményt nyilvánítani. Az az elképzelés, hogy a vélemény nyilvános felvállalása alapot adhat valamilyen retorzióra, attól függetlenül alakítja a helyi fejlesztések valóságát, hogy ténylegesen megtörténnek-e ezek a retorziók vagy sem.

*Nagyon sok típusú észrevétel jött [...] levél meg szakember bejelentkezett. [...] Ennek a dolognak [a szökőkút tervezett átépítése], mivel hogy úgy tűnik, hogy van egy ilyen szimbolikus jelentősége, a társadalmasítására jobban oda kell figyelni [42].*

*Amikor meg akartuk szerezni ezt az épületet [...] gyakorlatilag a képviselőket egyenként meg kellett dolgozni, hogy szavazzák már meg. [...] És akkor megszavazták végül és aztán teljesen magánérőből, illetve szponzorok segítségével gyönyörűen helyrehoztuk [2].*

*Gyakorlatilag félnek az emberek [...]. Volt decemberben [...] egy tiltakozás a városháza előtt, akkor bizony észrevettük, hogy baromira kevesen vagyunk, ahhoz képest, akik egymással levelezünk meg beszélünk [10].*

Sok szereplő említette, hogy *az érdekérvényesítés bevett* (hivatalos, rendszer-konform) *csatornái nem működnek*. A vállalati szereplők a kamarákon keresztüli érdekérvényesítés kudarcairól számoltak be. Több beszélgetésben megjelent, hogy a civil szervezeteken keresztüli érdekérvényesítés sem működik. Egyrészt nincs erőforrása a civil szervezeteknek, másrészt függő, kiszolgáltatott helyzetben vannak. Ráadásul markánsan jelen vannak a pártpolitikai érdekeket szolgáló civil szervezetek is. Emellett az érdekérvényesítés hivatalos (pl. ügyfél jogállás kérelmezésének) lehetőségei szűkülnek. Sokszor pont ez az oka annak, hogy a szereplők más megoldásokat keresnek.

Jelentős különbség adódott a tekintetben, hogy a szereplők szerint *milyen esély van szerzett terek létrehozására* és ezen keresztül valós nyomásgyakorlásra. Miközben egyesek szerint a szereplők könnyen hallathatják hangjukat, addig mások szerint teret szerezni szinte lehetetlen, még ha sikerül is „hallhatóan” véleményt alkotni, az az önkormányzat ellenállása miatt nem jut el addig, hogy ténylegesen befolyásolja a folyamatot. A vélemények tehát széles skálán mozognak:

1. Nehéz teret szerezni, mert nincsenek rá eszközei a civil szervezeteknek és a javaslatok elbuknak a döntéshozatali színtéren.
2. Nehéz teret szerezni, mert nincs hozzá elég tudása és tapasztalata a civil szervezeteknek.
3. Elsősorban szakmai vonalon, de azért mégiscsak van lehetőség teret szerezni.
4. Nem lehetetlen megnyerni az önkormányzat támogatását (legalábbis ha az nem sérti az érdekeiket, avagy rövid távú politikai előnyszerzéssel kecsegtet).
5. Kifejezetten könnyű a szereplők számára hallatni a hangjukat (legalábbis azok számára akik „számítanak”).

Mindebből világos, hogy a hatalmi központtól eltérő távolságban lévő szereplők nagyon eltérően ítélik meg a lehetőségeiket. A hatalom nélküliek elsősorban a szakmai kérdések kapcsán látnak arra lehetőséget, hogy hangjukat hallassák. A gazdasági erővel rendelkezők viszont természetes módon találnak ajtókat a politikai döntéshozatal irányába.

A szereplők elsősorban jól lehatárolt ügyek, vagy konkrét projektek kapcsán töreksenek szerzett terek kialakítására. Az interjúalanyok a vizsgált településeken nem tesznek említést a civil szervezetek olyan típusú tevékenységéről, amelyek általában a hatalom kontrolljaként szolgálnának a helyi fejlesztések kapcsán (pl. átláthatóság biztosításával, jogszerű működés kikényszerítésével, a helyi fejlesztések átfogó fenntarthatósági értékelésével stb.).

A *szerzett tér megjelenési formáit* vizsgálva elkülöníthetők egyrészt az olyan „szelídebb” formák, mint az alternatív információs és kommunikációs csatornák kiépítése (elsősorban a közösségi médiához kötődően), vagy a hatalmi központ tagjai számára együttműködést felkínáló formák. Illetve megjelennek a nyílt szembenállás tipikus eszközei, mint a demonstrációk, a polgári engedetlenség, vagy a jogi lehetőségek kihasználása (pl. pereskedés, helyi népszavazás).

Az interjúk alapján nem lehetetlen az átmenet a szerzett térből a hívott térbe, de az messze nem is törvényszerű. Valójában a kialakított terek hosszú távú fenntartása igen komoly probléma lehet a szereplők számára. Igazából erre akkor tűnik reális esély, amikor a döntéshozatalban részt vevők felismerik az addig kimaradó szereplők szakértelmét; és emellett az újonnan felmerülő szempontok nem állítják jelentős kihívások elé sem a politikai színteret, sem a döntéshozatal státus quo-ját (pl. ilyen eset, hogy milyen kerékpártámaszokat helyez ki az önkormányzat).

#### *4.5. A helyi fejlesztési folyamatok alakításának korlátai*

A részvétel tereinek elemzése megmutatta, hogy a szereplők döntő többsége korlátokkal szembesül azzal kapcsolatban, hogy a helyi fejlesztési folyamatok aktív alakítója (ágense) lehessen. Ez még a zárt tér szereplőinek jelentős részére is igaz, nem beszélve a hívott terek szereplőiről és az onnan is kimaradókról.

Jelen alfejezet a helyi fejlesztés érintettjeinek tényleges részvétele előtt álló korlátokat leltárszerűen kívánja számba venni. Nem csupán a jogi értelemben vett korlátozásokat<sup>18</sup>, hanem valamennyi olyan *átváltási tényezőt*, amely akadályozhatja azt, hogy a szereplők a részvétellel, mint szabadsággal valóban élhessenek, azaz saját és a közösség ügyeinek tevékeny előmozdítói legyenek.

Ezen alfejezetnek ilyen módon közvetlen (szak)politikai üzenete van: a részvétel folyamataspektusával kapcsolatban a fejezetben felsorolt korlátok közvetlen beavatkozási pon-

<sup>18</sup> Elemzésünk természetesen ilyen klasszikus korlátokat is felszínre hozott. Például a helyi képviselő-testület egyes szereplőket nem nevesít partnerként a PET-ben, és nem teszi lehetővé, hogy később esetleg „bejelentkezzenek” a folyamatba.

tokat jelenthetnek. Éppen ezért is alapvetően a hívott tér működésére koncentrálnak, hiszen ennek alakításában van a legnagyobb szerepe a helyi fejlesztés döntéshozóinak.

### 3. táblázat Korlátok a részvétel keretfeltételei kapcsán

Témakör	A részvétel korlátai
<b>A hatalom szintjei (nemzeti és globális)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nincs helyben valódi döntéshozatali hatalom, valójában nem helyi szinten dőlnek el a lényeges kérdések.</li> <li>A folyamat kívülről adott keretei elterelik a hangsúlyt a részvételiségről, pl: beszűkítik a rendelkezésre álló időt, nem adnak teret a megvitatásnak.</li> <li>A folyamat kívülről adott keretei inadekvátak az adott kontextusban, pl. a kijelölt témák az adott helyen nem relevánsak.</li> <li>A folyamat kívülről adott keretei bizonytalanságot szülnek, pl. folyton változnak, a helyi folyamatgazdák számára értelmezhetetlenek, vagy ellenkezik az ő szakmai elképzeléseikkel.</li> <li>A helyi fejlesztéssel kapcsolatban bizonyos témák, elképzelések eleve nem képzik a diskurzus részét, fel sem vetődhetnek kérdés formájában (pl. EU-s alapelvek, bizonyos kormányzati irányvonalak).</li> </ul>
<b>A hatalom szintjei (helyi)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A helyi döntéshozók, az apparátus, illetve a tervezők (részint a kívülről adott keretekkel takarózva) nem érdekeltek abban, hogy a hívott tér tartalommal teljen meg.</li> <li>A részvétel és megvitatás alulról szerveződő tereit és érdemi formáit kooptálja és kiüresíti a helyi döntéshozói / tervezői oldal.</li> <li>A helyi fejlesztési dokumentumoknak nincs hatása a valós fejlesztési folyamatok alakulására.</li> </ul>
<b>A hatalom formái (rejtett)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A lényeges kérdések nem a nyilvános fórumokon, nem átlátható módon dőlnek el.</li> <li>A szereplők úgy vélik, hogy a hívott térben is főleg a rejtett hatalomgyakorlási formák lehetnek célravezetőek.</li> </ul>
<b>A hatalom formái (láthatatlan)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A helyi fejlesztési folyamat csak a kívülről jövő fejlesztési források elköltésének tervezéséről szól. E szűkítéssel a potenciális érintettek jelentős része számára a diskurzus irrelevánssá válik.</li> <li>Azt fejlesztik, amire pénzt lehet nyerni.</li> </ul>
<b>A részvétel, mint érték nem kap elismerést</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A tervezői oldal (illetve a felettük álló helyi döntéshozók) nem hisznek a részvétel fontosságában.</li> <li>A részvétel nem irányul a szereplők kezében meglevő tudás szintetizálására.</li> <li>A részvételi folyamatba történő meghívás kegynek tűnik és nem alapvetésnek.</li> </ul>
<b>A helyi fejlesztési elképzelések mögött megbúvó értékek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A helyi fejlesztési folyamat olyan értékekre épít, olyan értékeket tükröz, amely az érintett számára nem vállalható (pl. jelenorientált, nem lényeges a fenntarthatóság, a társadalmi igazságosság, vagy az emberközpontúság). Így inkább nem akar a folyamat részese lenni.</li> <li>Az érintett számára fontos értékek csak retorikájukban jelennek meg de valójában nem (pl. a fenntarthatóság). Így inkább nem akar a folyamat részese lenni.</li> <li>A fejlesztést olyan eszközök / irányok dominálják, amelyekkel az érintett nem tud azonosulni (pl. nagy megoldások, „betonozás”, külső erőforrásokra építés). Így inkább nem válik a folyamat részévé.</li> </ul>
<b>A partnerségi folyamat keretei eleve egy kiüresített teret jelölnek ki</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A partnerség csupán egy kötelezően kipipálandó jogszabályi kötelezettség.</li> <li>A hívott térben tárgyalható témák az érintettek számára irrelevánsak, vagy kis jelentőségűek.</li> <li>Az érintettek számára igazán lényeges témák kapcsán nincs részvételi folyamat.</li> <li>A részvétel csak a helyi fejlesztési dokumentumok tervezéséhez kötődik, a megvalósítás fázisaihoz már nem.</li> <li>A részvétel nem deliberatív (nem irányul a szempontok megvitatására).</li> <li>A részvétel nem jár együtt a döntéshozatal, vagy az ellenőrzés befolyásolási lehetőségével.</li> </ul>
<b>A partnerségi folyamat előre kijelölt keretei a szereplők számára nem adekvátak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A szereplőket előre csoportokra bontják és csak bizonyos területeken várnak tőlük hozzájárulást.</li> <li>A potenciálisan konfliktusos szempontokat eleve elkülönített munkacsoportokban tárgyalják, így ezek nem tudnak egymással ütközni.</li> <li>A megvitatásra kerülő témák túl absztraktak, messze állnak a szereplők realitásától.</li> </ul>

*Forrás:* saját szerkesztés

Eredményeinket két táblázatban foglaljuk össze. A 3. táblázat a részvétel keretfeltételei, míg a 4. táblázat a részvételi folyamat menete kapcsán rendszerezi a korlátokat. A felsorolás megmutatja, hogy számtalan olyan okot említettek az interjúalanyaink, amely azt eredményezheti, hogy számukra a részvételi keretek, illetve a kialakított folyamat nem megfelelő. A leltár nem azt jelenti, hogy valamennyi város esetén valamennyi korlátozó tényező egyszerre jelen volt. A lista inkább arra mutat rá, hogy a részvétellel kapcsolatos *átváltási tényezők* igen sokfélék lehetnek. Helytől, időtől, témától, szereplőktől függően a tényezők egyedi kombinációja jelentkezhet, amely potenciálisan újabb átváltási tényezőkkel is kiegészülhet.

#### 4. táblázat Korlátok a részvételi folyamat kapcsán

Témakörök	A részvétel korlátai
<b>Értékek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A szereplők egy része (akár a tervezői oldalt képviselik, akár nem) nem hisz a konszenzus lehetőségében és/vagy nem konszenzuskész.</li> <li>– A politikai kultúra a részvételiség ellen hat (pl. a diskurzus személyeskedésbe, vagy egyszerű pártpolitikai vitákba torkollik).</li> <li>– A közéleti kultúra a részvételiség ellen hat (pl. a nyílt vita, a transzparencia, a felelősség nem maguktól értetődő értékei a közügyeknek).</li> </ul>
<b>Önkorlátozó mechanizmusok</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A szereplők egy része úgy véli nem érdemes részt vennie a folyamatban, mert:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. negatív élmények fogják érní;</li> <li>2. utólag felesleges (értelmetlen / nevetséges) erőfeszítésnek fog tűnni;</li> <li>3. nincs elég önbizalma, vagy vélt szakértelme;</li> <li>4. fél a visszajelzésektől, esetleges retorzióktól;</li> <li>5. konfliktuskertülő; avagy a</li> <li>6. korábbi paternalista megközelítésekből adódó tanult tehetetlenségből adódóan.</li> </ol> </li> <li>– Közügyektől való általános elzárkózás.</li> <li>– Egyetemen bezárkózása az „elefántcsont-toronyba”.</li> <li>– Mindenben pártpolitikai motivációt látni.</li> </ul>
<b>A részvétel szintje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A folyamat nem éri el még a szimbolikus részvétel szintjét sem: terápia, vagy manipulatív jellegű.</li> <li>– A folyamat megmarad a szimbolikus részvétel szintjén:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nincs biztosíték a javaslatok elfogadására;</li> <li>2. A szereplők nem kapnak visszajelzést arról, hogy mi lesz javaslatuk sorsa;</li> <li>3. A hatásgyakorlás esetleges (a szereplők számára sem világos, hogy mitől függ a hatásgyakorlás sikeressége, vagy sikertelensége).</li> </ol> </li> <li>– A folyamat során alkalmazott eszközök a részvétel alacsony szintjeit és a deliberáció teljes hiányát vonják magukkal.</li> <li>– A lakosokat „kiskorúként” kezelik.</li> </ul>
<b>A kizárás eszközei a partnerségi folyamat során</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Az élet más területein is meglevő (láthatatlan, reflektálatlan) elnyomási módok itt is hatással vannak, pl.: kisebbség, nem.</li> <li>– A kizárás nyelvi formái: pl. a prezentációk, a dokumentumok nyelvezete érthetetlen (vagy nehezen érthető) az érintettek számára; vélelmezik, hogy tőlük is ez volna az elvárt nyelv, ha hitelesek akarnának lenni.</li> <li>– A szakértelem hiányára való hivatkozás: a laikus szempontjai eleve illegitimnek tűnhetnek.</li> <li>– Egy adott téma kapcsán nem az adott szereplőt tekintik „hitelesnek” (pl. két diabéteszeseket képviselő egyesület közül mindig az egyik kap meghívást).</li> <li>– A folyamatgazdák számára az adott téma láthatatlan, így az azt képviselő szereplő is az marad (pl. már van a folyamatban fogyatékosokat képviselő szervezet – a fogyatékoság különböző fajtáira már nem fogékonyak a tervezők; avagy akadálymentesítés alatt csak fizikai akadálymentesítést értenek, stb.).</li> </ul>

## 4. táblázat Korlátok a részvételi folyamat kapcsán (folytatás)

Témakörök	A részvétel korlátai
<b>Folyamat-mendszelési hibák</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A szereplők számára nem világosak a folyamat keretei, nem világos saját szerepük, tevékenységük következménye.</li> <li>– A szereplőkkel kapcsolatos elvárások tévesek (pl. a civil szervezetektől, vagy a lakosoktól is olyan jellegű hozzászólásokat várnak, mint a szakértőktől).</li> <li>– A folyamat nem ad teret a megvitatásra, egyirányú kommunikációs formák uralják.</li> <li>– A szereplők kényelmetlenül érzik magukat a folyamat során, pl: átpolitizált diskurzussal, rövid távú politikai előnyszerzés motivációjával, lakosok (laikusok) lenézésével, korrupcióval találkozhatnak.</li> <li>– A szakértői hatalom könnyen átmenthető a részvételi térbe, pl: ők fogják dominálni a diskurzust a „laikus” szempontokat ezzel hiteltelennítve.</li> <li>– A részvételi folyamatok mendszelésével kapcsolatos tudás és tapasztalat hiánya.</li> </ul>
<b>Időkorlát / időzítés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A véleményezési folyamat összességében túl rövid.</li> <li>– A folyamat egyes állomásain túlságosan kevés idő áll rendelkezésre a véleményalkotásra.</li> <li>– A megbeszélések, fórumok alkalmatlan időben vannak (jellemzően munkaidőben, miközben a meghívottak többsége társadalmi munkában fő munkaidején túl tudna ezzel foglalkozni).</li> <li>– A folyamatba túlságosan későn lehet csak bekapcsolódni (amikor számos érdemi kérdés már eldőlt).</li> </ul>
<b>Reflexió hiánya</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– A folyamat koordinátorainak észlelése a folyamat megfelelőségével kapcsolatban eltér az érintettek észlelésétől.</li> <li>– A folyamat koordinátorainak részvétellel kapcsolatos korábbi negatív tapasztalati befolyást gyakorolnak később. Ugyanakkor a felgyűlt tapasztalatok olyan folyamatok kapcsán keletkeztek, amikor: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. A folyamat nem érte el a valódi részvétel szintjeit;</li> <li>2. Az alkalmazott eszközök inadekvátak voltak;</li> <li>3. A részvételi eszközök alkalmazásával kapcsolatban alig állt rendelkezésre korábbi tapasztalat;</li> <li>4. A szereplőkkel szembeni elvárások tévesek voltak.</li> </ol> </li> </ul>
<b>A folyamatnak nem része a „képessé tétel”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hiányzik az érdemi alulról szerveződés mind a civil szférában, mind a kisvállalkozások körében. A civil szervezeteknek nincsenek mozgósítható erőforrásai.</li> <li>– Egyes szereplők egzisztenciálisan függenek a folyamat koordinálótól (vagy a felettük álló politikai döntéshozóktól).</li> <li>– Az (erőforrás hiányos) szereplőktől a részvétel túlzott / nem elvárható mértékű erőfeszítést igényelne.</li> <li>– A marginalizált csoportok nem tudják hallatni hangjukat.</li> </ul>

*Forrás: saját szerkesztés*

Ez más oldalról azt is jelenti, hogy a hazai helyi fejlesztési gyakorlat eddigi tapasztalatai jórészt olyan folyamatokból erednek, amelyek sem a részvétel keretei, sem a folyamat menedzselése alapján nem tekinthetők igazán részvételinek. Azaz a tervezők és a döntéshozók korábbi tapasztalatokra építő bírálatainak érvényessége alacsony abban az értelemben, hogy azok nem a valódi részvételi tervezés elleni érvek. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az érintettek széles körű részvételén és a nyílt megvitatáson alapuló tervezési folyamatot ne érhetnék jogos kritikák, annak kapcsán ne merülhetnének fel elméleti és gyakorlati kételyek. Ugyanakkor a korábbi hazai gyakorlat alapján lepárolt szempontok többnyire nem tekinthetők ilyen érveknek.

#### 4.6. Ideális folyamat az érintettek szemével

Jelen alfejezetben azokat a szövegrészeket elemezzük, amelyek az interjúalanyok által ideálisnak (kívánatosnak) vélt folyamatokat írták le, függetlenül attól, hogy az a képességszemlélet alapján is ideális volna-e. Ez arra kínál lehetőséget, hogy megvizsgáljuk, a szereplők folyamattal kapcsolatos elképzelései milyen viszonyban vannak a képességszemlélet érveivel.

Az interjúalanyok jelentős része a jelenlegitől markánsan különböző értékelköteleződést tartana kívánatosnak a helyi fejlesztések kapcsán. Ugyanakkor egy kisebb részüik (a zárt tér bizonyos szereplői) pozitívan nyilatkoznak a jelenleg domináns értékelköteleződésekről; azaz olyan értékeket tartanak kívánatosnak, amelyek vélhetően a jelenlegi status quo-t támogatják. Ilyen értelemben a helyi fejlesztés szereplői közötti érték-konfliktus (legalább részben) a hatalmi viszonyok mentén artikulálódik. Így egy alternatív értékekre építő helyi fejlesztés irányába való elmozdulás valódi (hatalmi) konfliktusokkal terhelt folyamat lenne.

*„A laikusok az egy mese. A társadalmi vita, a civilszervezetek, ezek mind politikai szövegek. [...] Azért vannak a képviselők a demokráciában [...]. A választóknak meg el kell fogadniuk, hogy ezt választották, ez lesz végrehajtva” [43].*

*„Valószínűleg a jövőben a közösségi érdekeket előtérbe kell majd helyezni, az egyéni érdekekkel szemben” [8].*

Az értékekkel kapcsolatos elképzelések egy másik, sajátos síkja a *szakmaisággal* kapcsolatos. A szereplők egyik leginkább egyértelmű kívánalma az ideális folyamat kapcsán az volt, hogy *a szakmaiság kapjon nagyobb hangsúlyt*. Ez az ad hoc, politikai előnyszerzést szem előtt tartó, vagy csak egyszerűen kaotikus döntéshozatali módok ellenpárját jelentené. Ugyanakkor az ideálisnak tartott folyamat elképzelési *nem reflektálnak a szakértői tevékenység korlátaira*, a szakértői legitimáció alapján gyakorolt hatalomra. Azaz a kívánatosnak tartott folyamat sok esetben a döntéshozatal kapcsán a képviseleti helyett szakértői legitimációra alapozna, ám ennek visszasságai és kérdőjelei nem jelennek meg az interjúkban, például:

- a szakértők mely körét fogadjuk el „igazi” szakértőnek és „miért”;
- egyenlő esélye van-e a különböző szakértőknek arra, hogy hangjukat hallassák;
- amennyiben a döntéshozatal kizárólag szakértői legitimációra épül, úgy az értékkonfliktusok hogyan kerülnek megvitatásra, stb.

Az ideális folyamat összetevőjeként az interjúalanyok számos olyan változást említettek, amelyek a *zárt tér* működésével kapcsolatosak. A legátütőbb ezzel kap-

csolatban annak igénye, hogy *a nemzeti szint beleszólása kisebb legyen*; illetve, hogy ha már beleszól, akkor ésszerű, a helyi szereplők számára érthető és adekvát keretfeltételeket teremtsen. Az ugyanis szintén megjelent szempontként, hogy nem feltétlenül a beleszólás teljes hiánya az ideális.

A zárt tér kapcsán körvonalazódó további téma *a tervezési folyamat* menete volt. A megszólalók – nagyon kevés kivételtől eltekintve – cseppet sem tartották ideálisnak a megvalósuló helyi fejlesztési folyamatokat. Az e témára vonatkozó szövegrészek részint szempontokat kínáltak az ideális tervezési folyamat összetevőihöz, és ezzel szoros összefüggésben azt említik, hogy mely pontokon kellene megváltoztatni a helyi tervezési folyamatokat. Mindezek alapján a szereplők hozzászólásaiból *kirajzolódó ideális tervezési folyamatot az alábbiak jellemzik*: kiszámítható körülmények, ésszerű keretek, az önkormányzat igényli a valódi szakmai munkát, interdiszciplináris komplex megközelítés, csapatjáték, részvételiség, több idő, a tervezés és monitoring folyamatossága, és a visszacsatolás a folyamat részévé válik.

Az interjúalanyok túlnyomó többségének elképzelése szerint a *hívott tér* ideális működése is messze áll a most tapasztalható állapotoktól. A *részvétel lehetőségét* számos megszólaló önmagában is *értékesnek tartja*. Ahogy az egyik válaszadó fogalmazott: „*nem a végeredmény a lényeg, hanem maga a folyamat*” [21]. A szereplők egy másik része számára a részvétel mint eszköz bírt jelentőséggel: annak segítségével előmozdhatják az általuk értékesnek tartott fejlesztési kimeneteket.

Ugyanakkor nem minden szereplő tartja szükségesnek, vagy kíváncsnak a széles körű részvételt; ők a politikai vagy szakértői felhatalmazáson alapuló jelenlegi rendszert megfelelőnek vélik. Úgy vélik megfelelő a mostani tervezési folyamat (de legalábbis nem lehetne belőle többet kihozni); avagy az eredmény és nem a folyamat a lényeg. Ám mint más esetekben, itt is a deliberatív részvételi technikákkal kapcsolatos tapasztalatok hiányával találkozhatunk. Például az egyik interjúalany amellet érvel, hogy „*százötvenezer emberrel nem lehet mindent leegyeztetni*” [28]. Ez nyilvánvaló, de ez a széles körű részvétel melletti érvek teljes félreértéséről árulkodik.

Miközben a szereplők nem egységesek abban, hogy a részvételt értéknek tekintik-e, e megosztottság mindig *mások* részvételével kapcsolatos. A széles körű részvétellel kapcsolatos negatív attitűdöt olyan szereplők képviselik, akik (politikusi, apparátusbeli vagy szakértői pozíciójuk alapján) maguk aktív részesei a fejlesztési folyamatoknak. E körből nem mindenki képviseli ezt az álláspontot, de akik ezt képviselik, azok ezen körből kerülnek ki.

Az interjúalanyok túlnyomó többsége a *hívott tér* tartalommal való megtöltését, a *részvétel magasabb fokozatait* (ilyen értelemben a hatalom szétterítését) tartja kíváncsnak. Míg egyesek általában érvelnek a részvétel kíváncsossága mellett, mások konkrét szereplőcsoportok kapcsán osztják meg véleményüket: a lakosok, a civil szervezetek, vagy egyéb szereplők nagyobb beleszólási lehetősége mellett érvelnek. Mindezek kapcsán igen fontos szempontokat vetnek fel, minthogy:



- A részvételi folyamat során differenciálni kell az érintetteket olyan értelemben, hogy adekvát módon legyenek megszólítva.
- A részvételi folyamat az ötletek összegyűjtéséről, a tanulásról és a megfelelő tudás előállításáról is szóljon.
- Csak akkor várható hogy az érintettek valóban energiát fektetnek a részvételi folyamatba, ha azt látják, hogy az érdemi (nem manipulatív, nem szimbolikus); véleményüket valóban fontolóra veszik és világos visszajelzést kapnak arról, hogy azt miként használták fel.
- A véleményezendő dokumentumok tömörek és érthetőek.

Különösen részletesen megfogalmazták az interjúalanyok, hogy az általuk kívánatosnak tartott folyamat során *a lakosoknak* milyen tényleges lehetőségeket kellene kapniuk: (1) érdemben informálódni, (2) a folyamatokat átlátni, (3) ha problémát észlelnek, akkor felszólalni, (4) lehetőség kapni arra, hogy ne csak a folyamatok passzív elszenvedői legyenek, hanem azok alakítójává válhassanak, (5) projektjavaslatokat megfogalmazni, (6) ténylegesen részt venni a döntéshozatalban, (7) szükség esetén elszámoltatni a képviselőket.

Számos szövegrészben megjelent, hogy az ideálisnak gondolt részvétel (bevonás) *alkalmas technikák* segítségével valósítható meg. Ugyanakkor a technikák említése kapcsán is látható, hogy az érintetteknek nincsenek konkrét tapasztalatai olyan folyamatokkal kapcsolatban, amelyeket ideálisnak gondolnak. Mindez egészen világosan megnyilvánult abban, hogy sokszor úgy érveltek az interjúalanyok a magasabb szintű, vagy megvitató jellegű részvétel mellett, hogy a most is használt technikák (pl. lakossági fórum, kérdőívezés) jobb alkalmazása mellett emeltek szót. Ezek a technikák – bár bizonyos esetben hasznosak lehetnek – erre nem alkalmasak. Továbbá az interjúalanyok nem reflektáltak a szakértői hatalom és a közvetlen részvétel/képviselő útján történő részvétel dilemmájára. Mindez azt is jelenti, hogy ha történnének is változások, de azok könnyen lehet, hogy az a részvétellel kapcsolatos újabb kudarcokat és kiábrándulást szülnének.

*[A városkooperáció], maga az ötlet jó, csak a megvalósítás nem volt, de ha ezt valaki végig tudná vinni úgy, hogy tényleg az emberek, akik részt vesznek ezen, ők tudnák, hogy mire kéne válaszokat adni, és így még bevonnák őket valami olyan formában, hogy tényleg a véleményüket kéne adni, akkor ennek lenne értelme szerintem [30].*

*Kellene egy jó kis párbeszédet indítani [...] Nem ilyen kerekasztal és fórum, hanem valami más. Valamiféle nagyobb nyitottságra lenne szükség [34].*

*Először [...] figyelembe [kellene] venni akár közmeghallgatáson, akár lakossági fórumokon a városlakók igényeit. Nyilvánvalóan e mellett van egy szakmai vonal. Gyakorlatilag azokat a konferenciákat kellene lefolytatni egy ilyen esemény kapcsán, amiket szerveznek civil szervezetek, szakmabeliek részvételével - nyilván a szakmai szempontokat figyelembe véve [39].*

## 5. Összefoglalás és következtetések

A tanulmányban a helyi fejlesztések folyamat-aspektusát vizsgáltuk a hazai megyei jogú városok példáján. A fejlesztési dokumentumok (VFK és ITS), valamint azok partnerségi szabályainak elemzése mellett három megyei jogú városban (Kecskemét, Pécs és Szeged) interjúzást is végeztünk.

A dokumentumok és a 49 interjú szó szerinti átiratát kvalitatív tartalomelemzés útján elemeztük, ahol a kódokat deduktív uton, a képességszemléletből származtattuk: értékek, zárt tér, hívott tér, szerzett tér, a részvétel korlátai. Ez kiegészült egy hatodik kóddal (ideális folyamat), amely arra adott lehetőséget, hogy a szereplők által ideálisnak tartott folyamatot összevessük a képességszemlélet érveivel.

Az elemzés során a helyi fejlesztéssel kapcsolatos közügyekben való részvétel lehetőségét állítottuk középpontba, azaz vizsgálatunk nem ölelte fel a képességszemlélet ágencia (agency) fogalmának valamennyi összetevőjét. Azt, hogy az egyes szervezetek saját „normál működésük” kapcsán milyen lehetőségekkel és korlátokkal szembesülnek (pl. egy vállalatot mi akadályoz abban, hogy profitabilisen termeljen; az önkormányzatot abban, hogy az egészségügyi ellátást megszervezze és menedzselje) kívül maradt vizsgálódásainkon – illetve csak olyan szintig érintettük, ahogy ez a közügyekben való részvétel megértéséhez szükséges volt.

A képességszemlélet nem egy zárt módszer, amely előre adott lépéssort kínál az elemzéshez. Inkább abban nyújt segítséget, hogy másként tekintsünk a helyi fejlesztési folyamatokra, rávilágítson a korábban figyelmen kívül hagyott (de a jóllét szempontjából releváns) aspektusokra és segítsen fókuszot találni.

Elemzésünk rámutatott arra, hogy a hazai helyi fejlesztési folyamatok gyökeres újragondolására volna szükség. A képességszemlélet alapján értékelve a helyi fejlesztési folyamatok alakításának szabadsága jelenleg az érintettek döntő többsége (köztük a zárt tér szereplőinek jelentős része) számára nem adott. A döntéseket a szereplők egy nagyon szűk köre hozza, többnyire átláthatatlan, az érintettek nagy része számára befolyásolhatatlan módon, nagyon kevés információ figyelembe vétele alapján. Hatalmas szere van az *országos szint befolyásának* (az itt kijelölt keretek a helyi szereplők számára alkalmatlanok, azok nem segítik, hanem hátráltatják őket), valamint a *rejtett hatalomgyakorlási* formáknak (amely nagyban összefügg a politikai pozícióval és kapcsolatokkal, a gazdasági erővel, illetve kisebb mértékben az apparátusbeli pozícióval és szakértői felhatalmazással).

A fejlesztési folyamatok alakítása során jelentkező szabadsághiánynak sok síkja van. Egyrészt a folyamatok mögött meghúzódó *értékek*, és az azokkal való egyet nem értés eredményezi ezt. Másrészt a helyi fejlesztéssel kapcsolatos döntéshozatal intézményeinek alkalmatlansága. A politikai és szakértői felhatalmazáson alapuló jelenlegi intézmények nem tudják betölteni a tőlük minimálisan elvárható funkciókat sem a helyi fejlesztésekkel kapcsolatban (sem a megfelelő minőségű tudás előállítás, sem a szempontok becsatornázása, sem az

informált döntéshozatal kapcsán). A fejlesztési dokumentumok sem válnak a valóság alakítóivá, legalábbis nem az eltáruk elvárható módon.

Ily módon a dokumentumok kialakítása során lefolytatott partnerség és társadalmasítás is funkciótlan. A szereplők számára a stratégia a helyi fejlesztés nem túlságosan fontos eleme, hiszen nem az abban foglaltak valósulnak meg. Az érintettek általános észlelése az, hogy a *hívott terekben* számukra részint alkalmatlan keretek között, biztosítékokat nem kínálók, és a deliberációt nélkülöző módon vitathatnak meg olyan ügyeket, amelyek szerintük nem a helyi fejlesztések leglényegesebb momentumai. A szempontjaik tényleges érvényesülése esetleges. A meghívás csupán a megvitátásra szól; a döntéshozatal, vagy az ellenőrzés kapcsán nincs tényleges befolyásolási lehetőségük.

A hívott tér működését a tervezői oldal sem feltétlenül tartja megfelelőnek (bár ennek kapcsán szóródnak a vélemények). Sok tekintetben a tervezői oldal a meghívottakhoz hasonlóan csalódott a folyamatokkal kapcsolatban. Nagyon fontos üzenete az elemzésünknek, hogy a tervezői és helyi döntéshozói oldal részvétellel kapcsolatos szkepticizmusa sok tekintetben a korábbi tapasztalatokból építkezik. Ugyanakkor ezek a tapasztalatok olyan eszközök használatából erednek, amelyek a részvétel nagyon alacsony fokozatait kínálták, folyamatmenedzselési szempontból sok hibájuk volt, és a résztvevők kevés tapasztalattal bírtak a részvétel kapcsán. Ezen érvek „érvényessége” tehát alacsony.

Mindezek alapján a szereplőket számtalan *átvétési tényező* akadályozza abban, hogy részvétellel mint eszközzel valóban élhessenek. Másként fogalmazva a helyi szereplők számára nem áll fenn a részvétel tényleges lehetősége. A tanulmányban leltárt készítettünk e korlátozó tényezőkről, amelyek a helyi fejlesztés folyamat-aspektusával kapcsolatos beavatkozási pontokat jelölnek ki. Ugyanakkor e beavatkozási pontok nem „kőbe vésettek”. A potenciális korlátozó tényező köre mindig egyedi. Ám ahogy leltárunk rámutat, várhatóan mindig bőséges és sokrétű.

A résztvételt korlátozó tényezők egyik jelentős csoportja arra vonatkozik, hogy a *részvétel lefektetett keretei nem megfelelőek* a szereplők számára (és nem áll módjukban azokat alakítani). A korlátok másik jelentős csoportja pedig a *részvételi folyamat nem megfelelő* voltára vonatkozik. Ennek megfelelően nem csoda, hogy jelentős szerepet kapnak a részvétel „mentális korátai”, azok az önkorlátozó mechanizmusok, amelyek révén a szereplők saját magukat tartják távol a résztvételtől.

Mindezek alapján a helyi fejlesztés folyamatának gyökeres újragondolására volna szükség. A fejlesztési folyamat jelen formájában ugyanis valamennyi résztvevő számára kellemetlen (rossz érzést okoz); még ha különböző okokból kifolyólag is (többet teher, felesleges cirkusz, kirekesztettség, a beletett munka értelmetlen volta stb.). Emellett valamennyi szereplő úgy érzi, hogy kevés a rendelkezésre álló idő, és túl kicsi a folyamat feletti helyi autonómia.

A mostani fejlesztési folyamatok nemcsak a képességszemlélet, hanem a szereplők jelentős része szerint is igen messze vannak a ideálistól. Az *ideális folyamat* felé vezető esetleges elmozdulást azonban *hatalmi konfliktusok* szegélyezik.

A megkérdezettek egy jelentős része jóval szélesebb körű, és érdemibb részvételt szeretne, ahol a szereplők valós jogosítványokat kapnak a folyamat során. Ezen csoportba egyaránt tartoznak politikusok, kutatók, tervezők, és civil szervezetek képviselői, ám valamennyien jelentős korlátokat látnak abban, hogy a folyamatok alakítójává válhassanak (azaz ők jellemzően kevés hatalommal bíró szereplők). Több ízben hangsúlyozzák, hogy a helyi szereplőkben (beleértve a lakosokat is) a sikeres helyi fejlesztéshez szükséges tudás hordozóit látják. Többen közülük olyan alapértékeket helyeznének középpontba, mint az emberközpontú fejlesztés, a társadalmi igazságosság és a fenntarthatóság. E csoport tagjai ugyanúgy kevés tudással és tapasztalattal rendelkeznek a deliberatív részvétel kapcsán, mint a tervezők. Így amikor nagyobb részvétel mellett érvelnek, sokszor olyan technikákat és folyamatokat említene, amelyek a képességszemlélet alapján nem hoznának valódi részvételt. Amennyiben a valós változások e diskurzus mentén indulnak el, úgy a részvétellel kapcsolatos kudarcélmények halmozódása várható.

A változást igénylőkkel szemben áll a szereplők egy másik köre (jellemzően a mostani hatalmi központ tagjai), akik nem tartják kíváncsnak az ilyen irányú elmozdulást. Ebből is látszik, hogy a helyi fejlesztési folyamatokban történő elmozdulás nem egyszerűen egymás meg nem értéséből fakad, és nem is egyszerűen „szakmai kérdés”, hanem hatalmi kérdés is egyben. Az elmozdulás meglevő hatalmi pozíciókat kezdene ki.

### ***Felhasznált irodalom***

- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning Association*, 4, pp. 216–224.
- Bajmócy Z. (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. JATEPress, Szeged.
- Bajmócy Z. – Gébert J. (2014): Arguments for deliberative participation in local economic development. *Acta Oeconomica*, 64, 3, pp. 313–334.
- Bajmócy Z – Gébert J. – Málovics Gy. – Elekes Z. – Dombi J. (2015): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintetti részvétel aspektusából. *SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2015/4*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged. Letölthető: <http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/muhelytanulmanyok/muhelytanulmanyok>
- Bajmócy Z. – Gébert J. – Málovics Gy. – Juhász J. – Méreiné Berki B. (2016a): A helyi gazdaságfejlesztés folyamat aspektusa. Hazai megyei jogú városok interjú elemzése. *SZTE GTK Műhelytanulmányok, MT-GTKKK-2016/3*. SZTE Gazdaságtudományi Kar, Szeged. Letölthető: <http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas-tudomany/tudomanyos-kozlemenyek/muhelytanulmanyok/muhelytanulmanyok>

- Bajmócy Z. – Gébert J. – Elekes Z. – Páli-Dombi J. (2016b): Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30, 2, pp. 45–61.
- Besson, S. – Martí, J. L. (eds) (2006): *Deliberative Democracy and its Discontents*. Ashgate Publishing, Hampshire.
- Bodorkós B. – Pataki Gy. (2009): Local Communities Empowered to Plan? Applying PAR to Establish Democratic Communicative Spaces for Sustainable Rural Development. *Action Research*, 7, 3, pp. 313–334.
- Brinkmann, S. – Kvale, S. (2015): *InterViews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Third edition. Sage, Los Angeles – London – New Delhi – Singapore – Washington DC.
- Cabannes, Y. (2004): Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy. *Environment and Urbanization*, 16, 1, pp. 27–46.
- Carpini, M. X. D. – Cook, F. L. – Jacobs, L. R. (2004): Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 1, pp. 315–347.
- Cooke, M. (2000): Five Arguments for Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48, 5, pp. 947–969.
- Crocker, D. A. (2007): Deliberative Participation in Local Development. *Journal of Human Development*, 3, pp. 431–455.
- Crosby, N. (1995): Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions. Fairness and Competence in Citizen Participation. *Technology, Risk, and Society*, 10, pp. 157–174.
- Csanádi G. – Csizmady A. – Kőszeghy L. (2010): Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. *Tér és Társadalom*, 1, pp. 15–36.
- Dryzek, J. S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Faragó L. (2005): *A jövőalkotás társadalomtechnikája*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs.
- Foucault, M. (1982): The subject and power. In Dreyfus, H. L. – Rabinous, P (eds): *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. The Harvester Press, Chicago, IL, pp. 208–227.
- Frediani, A. A. (2007): Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study. *Journal of Human Development*, 8, 1, pp. 133–152.
- Friedman, J. (1998): Plannign theory revisited. *European Planning Studies*, 6, 3, pp. 245–253.
- Gaventa, J. (2006). Finding the spaces for change: a power analysis. *IDS Bulletin*, 6, pp. 23–33.
- Gébert J. (2015): *Helyi gazdaságfejlesztés a képességszemlélet alapján*. PhD értekezés. SZTE Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged.
- Habermas, J. (1987): *Moral Consciousness and Communicative Action*. Beacon Press, Boston.
- Hayward, C. R. (1998): De-facing power. *Polity*, 31, 1, pp. 1–21.
- Innes, E. J. (2004): Consensus building: clarifications for the critics. *Planning Theory*, 3, 1, pp. 5–20.
- Maier, K. (2001): Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 6, pp. 707–719.
- NFGM (2012): *Városfejlesztési Kézikönyv*. Második, javított kiadás. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Területfejlesztésért és Építésügyért Felelős Szakállamtitkárság, Budapest.

- Pálné Kovács I. (2008): Az új várospolitikai kormányzási filozófiája. *Tér és Társadalom*, 1, pp. 45–58.
- Pálné Kovács I. (2015): Helyi tudás, helyi kormányzás, helyi fejlesztés. *Magyar Tudomány*, 2, pp. 150–158.
- Pike, A. – Rodriguez-Pose, A. – Tomaney, J. (2006): *Local and Regional Development*. Routledge, London – New York.
- Ploger, J. (2001): Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28, pp. 219–241.
- Porter, M. E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press, New York.
- Rechnitzer J. (szerk.) (2007): *Település és fejlesztés. A közszolgáltatások hatékonyságának növelése a településfejlesztésben*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- Reisinger A. (2010): *Társadalmi részvétel a helyi fejlesztéspolitikában – különös tekintettel a civil / nonprofit szervezetek szerepére*. Doktori értekezés. SZE Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Győr.
- Robeyns, I. (2005): The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6, 1, pp. 93–117.
- Samuels, J. (ed) (2005): *Removing unfreedoms. Citizens as agents of change in urban development*. ITDG, London.
- Sen, A. K. (1993): Capability and Well-being. In Nussbaum, M. C., Sen A. K. (eds): *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, pp. 30–53.
- Sen, A. K. (1999): The Possibility of Social Choice. *American Economic Review*, 89, 3, pp. 349–378.
- Sen, A. K. (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Európa Könyvkiadó, Budapest.
- Smith, G. – Wales, C. (2000) Citizens' Juries and Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48, 1, pp. 51–65.
- Steyaert, S. – Lisoir, H. (eds.) (2005): *Participatory Methods' Toolkit. A Practitioner's Manual*. King Baudouin Foundation – viWTA, Brussels.
- Swinburn, G. – Goga, S. – Murphy, F. (2006): *Local Economic Development: A Primer. Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans*. The World Bank, Washington, DC.
- Titscher, S. – Meyer, M. – Wodak, R. – Vetter, E. (2000): *Methods of Text and Discourse Analysis*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Varró K. – Faragó L. (2016): The politics of spatial policy and governance in post-1990 Hungary: the interplay between European and national discourses of scape. *European Planning Studies*, 24, 1, pp. 39–60.